



Sygn. akt K 34/15

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 3 grudnia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Andrzej Wróbel

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego, Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 3 grudnia 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym
(Dz. U. poz. 1064) z art. 2 i art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej,
- 2) art. 12 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

- 3) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- 4) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.) z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji,
- 6) art. 19 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 7) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- 9) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- 10) art. 137 w związku z art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 11) art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 62 ust. 1 Konstytucji,
- 12) art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

2. Art. 12 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 12 ust. 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

4. Art. 19 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

5. Art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 196 Konstytucji.

7. Art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

8. Art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1:

a) jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 i art. 197 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

c) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 17 listopada 2015 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- a) art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) z art. 2 i art. 197 Konstytucji,
- b) art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- d) art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.) z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- e) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji,
- f) art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- g) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- h) art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- i) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- j) art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- k) art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 i art. 197 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. Konstytucja bezpośrednio określa pozycję ustrojową i kompetencje Trybunału; art. 197 Konstytucji odsyła do uregulowania w ustawie jedynie problematyki organizacji Trybunału oraz trybu postępowania przed nim. Znaczy to, zdaniem wnioskodawcy, że ustawodawca nie może normować w ustawie o TK konstytucyjnego zakresu działania Trybunału. Tymczasem

„art. 3 ust. 1 pkt 1, 2, 3 oraz art. 3 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią kopię (...) art. 188 pkt 1-4 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powtarza postanowienia art. 189 Konstytucji, a art. 3 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powiela ideę art. 79 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 3 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym czyni to z art. 193 Konstytucji. Art. 3 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w nieco zmodyfikowanej formie powtarza regulacje art. 131 ust. 1 zd. 2 i 3 Konstytucji”. Ustawa o TK powinna rozwijać postanowienia konstytucyjne a nie je powielać; z treści art. 3 ustawy o TK „nie wynika nic nowego”. Przyjęte rozwiązanie jest nieracjonalne i narusza § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.; dalej: ZTP), który zakazuje powtarzania przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

1.2. Wnioskodawca odnotował, że „Sejm rozpatrując poprawki Senatu przyjął poprawkę usuwającą z tekstu ustawy ograniczenie do lat 4 kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału”. W związku z tym ustawa o TK określa jedynie tryb powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Odwołując się m.in. do opinii wyrażonych w piśmiennictwie, wnioskodawca przyjął, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie przewiduje kadencyjności organów wewnętrznych sądu konstytucyjnego. Rozwiązanie takie jest nieracjonalne; „[d]opuszcza nie tylko 9 letnią kadencję, ale może też prowadzić do wyboru na te funkcje kandydatów, których kadencja jako sędziów Trybunału skończy się wkrótce po ewentualnym mianowaniu”.

Nieuregulowanie długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału narusza również zasadę określoności przepisów prawa, gdyż jest nieprecyzyjne i niejasne.

1.3. Według wnioskodawcy, art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. Artykuł 194 ust. 2 Konstytucji jest wyjątkiem ograniczającym prerogatywę Prezydenta do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Wnioskodawca wskazuje, że nawet jeśli niektóre przepisy konstytucyjne ograniczają prerogatywę Prezydenta, to „jest to działanie wyjątkowe i świadome, które musi być interpretowane literalnie i zawężająco, a nie w sposób dorozumiany, bo to władczy

charakter prerogatyw wyznacza granice działania dla organów włączonych w procedury ich wykonywania”.

Ustawowe ograniczenie liczby kandydatów wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego do dwóch ingeruje w uprawnienie (prerogatywę) Prezydenta, „sprowadzając je w rzeczywistości do *ius nudum*”. „Nawet jeśli chce się jakieś kryterium dla liczby kandydatów wprowadzić, to nie powinno ono być liczbowe. Zgromadzenie mogłoby dokonywać selekcji z perspektywy obiektywnych kryteriów np. doświadczenia, ale powinno przedstawiać Prezydentowi wszystkich kandydatów spełniających te kryteria. Jeśli miałyby zostać liczbowe, powinno zawierać większą liczbę kandydatów, co pozwoli Prezydentowi na faktyczne wykonywanie swego władztwa. (...) Nawet jeśli norma interpretacyjnie dopuszcza pozornie takie ustawowe rozstrzygnięcie, ponieważ dwie osoby («spośród kandydatów» – cyt.) spełniają kryterium liczby mnogiej, to niewątpliwie godzą w ducha uprawnienia Prezydenta z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji”.

1.4. Wnioskodawca uznał, że art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN) w zakresie, w jakim sędzią Trybunału może zostać magister prawa kanonicznego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Jednym z wybranych 9 października 2015 r. sędziów Trybunału był magistrem prawa kanonicznego. Podejmując uchwałę o wyborze takiej osoby, Sejm nadał art. 18 ustawy o TK konkretną treść. Sejm nieprawidłowo odtworzył standard konstytucyjny wymagający „wiedzy prawniczej”. Ustawa o SN określa go jako ukończenie wyższych studiów prawniczych i uzyskanie w tym zakresie magisterium. Chodzi więc o „ogólne” studia prawnicze, a nie studia „wyspecjalizowane”, w zakresie jednej z wąskich gałęzi prawa i to prawa niepaństwowego.

1.5. Wnioskodawca zarzucił, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są niezgodne z art. 112 i art. 197 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materią, która powinna być uregulowana w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32,

ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), i nie może zostać przekazana na poziom ustawowy. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału jest elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, o których mowa w art. 112 Konstytucji.

Wskazane przepisy ustawy o TK są niezgodne również z art. 197 Konstytucji, który deleguje na ustawodawcę możliwość regulacji tylko organizacji Trybunału i postępowania przed nim.

1.6. Artykuł 19 ust. 5 ustawy o TK jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. Dotychczas tryb wyboru sędziego Trybunału regulował szczegółowo Regulamin Sejmu. Ustawodawca w art. 19 ustawy o TK zdecydował się zerwać z tą praktyką. Uczynił to jednak „w sposób wybiórczy” i ograniczył się jedynie do unormowania jednego aspektu – terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału. Szczegółowe określenie wymogów dotyczących wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem – w myśl art. 19 ust. 5 ustawy o TK – pozostawiono do regulacji w Regulaminie Sejmu.

Postępowanie takie jest sprzeczne z § 4 ust. 3 ZTP, który stanowi, że w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych. „Ustawodawca – jeśli uważa, że nie nastąpiło naruszenie autonomii Sejmu (...) powinien więc albo kompleksowo sam unormować wymogi dotyczące wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK oraz tryb postępowania z tym wnioskiem, albo jak dotychczas pozostawić te sprawy do określenia w Regulaminie Sejmu”.

1.7. Zdaniem wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „zasadę autonomii Sejmu w wyborze sędziów Trybunału”.

Zaskarżony przepis przewiduje złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału wobec Prezydenta. Adresatem tego unormowania jest osoba, która przeszła procedurę sejmową i aby zakończyć proces wyboru, musi złożyć jeszcze ślubowanie. Wnioskodawca podniósł, że: „Norma ta nie jest wprost adresowana do Prezydenta. Tylko pośrednio możemy się dowiedzieć, że ślubowanie musi się odbyć właśnie przed nim. Co więcej, norma ta nie ma konkretnego umocowania konstytucyjnego. Nie tworzy wprost obowiązku Prezydenta, ani nie określa też żadnych terminów do dokonania ślubowania (...). Norma nie rozstrzyga też kwestii możliwości odmowy Prezydenta do przyjęcia ślubowania,

jak i prezydenckiego badania sejmowego etapu wyboru z perspektywy standardów Konstytucji, której Prezydent jest strażnikiem (art. 126 Konstytucji)”.

Artykuł 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza:

- istotę prawa wyboru sędziów Trybunału przez Sejm,
- zasadę monopolu Sejmu w procesie wyboru sędziów Trybunału,
- spójność konstytucyjnego systemu instytucjonalnego.

Artykuł 21 ustawy o TK odrywa przysięgę od pojęcia wyboru, sprowadzając to ostatecznie do głosowania posłów. Zaprzysiężenie powinno być rozumiane jako element szerokiego procesu wyboru sędziego Trybunału, kończący ten proces i rozpoczynający urzędowanie sędziego. Unormowanie, którego skutkiem jest odróżnienie podmiotu wybierającego od podmiotu przyjmującego ślubowanie, nie znajduje ani literalnego, ani konstytucyjnego umocowania, ani też nie jest zgodne z duchem norm konstytucyjnych. „To Sejm, ewentualnie Marszałek Sejmu, powinien odbierać ślubowanie sędziów Trybunału”.

1.8. Wnioskodawca zauważył, że art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji. Podkreślił, że stan spoczynku sędziego Trybunału nie jest związany z orzekaniem, co odróżnia tę instytucję od pozycji prawnej czynnego sędziego. Objęcie w ustawie o TK sędziego Trybunału w stanie spoczynku immunitetem formalnym nie ma żadnego uzasadnienia. Wnioskodawca podzielił stanowisko ekspertów, że w tej sytuacji „immunitet formalny, zamiast chronić wymiar sprawiedliwości, zamieniałby się w gwarancję bezkarności sędziów”.

Ponadto wnioskodawca zwrócił uwagę, że: „Stan spoczynku sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie został też wprowadzony żadną z norm konstytucyjnych, a ma swoje podstawy jedynie w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym. Tym samym przyznanie immunitetu przewidzianego w art. 196 Konstytucji dla sędziów Trybunału należy uznać za odnoszące się do sędziów czynnych i nie można tej regulacji rozciągnąć w drodze ustawy na sędziów w stanie spoczynku”.

1.9. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji, ponieważ narusza konstytucyjną zasadę

skargowości postępowania przed Trybunałem oraz obowiązek Trybunału odpowiedzi na pytanie prawne sądu.

Wnioskodawca przypomniał, że art. 191 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę skargowości; wskazuje m.in. jakie podmioty są właściwe do złożenia wniosku do Trybunału. „Skargowość oznacza (...) obowiązek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny każdej sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot oraz brak możliwości podjęcia przez Trybunał sprawy z urzędu”. Z kolei wynikający z art. 193 Konstytucji obowiązek rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego sądu „stanowi logiczne następstwo istoty odpowiedzi na pytanie prawne, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

1.10. Wnioskodawca zakwestionował art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK, uznając, że naruszają one wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę odpowiedniej *vacatio legis*. W uzasadnieniu wniosku doprecyzowano, że przepisem związkowym jest w tym wypadku art. 19 ust. 2 ustawy o TK.

Wnioskodawca skonstatował, że zmiana prawa dotyczącego wyboru sędziego Trybunału powinna zostać uregulowana analogicznie jak zmiana prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu. W szczególności ustawodawca powinien przewidzieć okres tzw. sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej, w którym nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Dlatego art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK „jako umożliwiające zmianę dotychczasowego trybu i terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału dokonana w okresie krótszym niż pół roku przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (nie gwarantująca półrocznego *vacatio legis*) narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji”.

1.11. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przewiduje procedurę, która narusza prawo wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji.

Wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur na sędziego Trybunału w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy o TK pozwoliło, „aby większość sejmowa *quasi-en bloc* rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa

w różnym czasie”. Tymczasem wybór sędziego Trybunału „niejako wprzód” nie jest dopuszczalny. Dziewięcioletnia kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a tym samym stopniowo musi dojść do rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich.

1.12. Wnioskodawca wywiódł, że art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów”. „Sejm, jako organ sprawowania władzy w sposób określony w Konstytucji, wybierany na cztery lata, nie może wyzbyć się swoich istotnych uprawnień konstytucyjnych własną decyzją. (...) Tym samym art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pozwalając na wybór sędziów Sejmowi VII kadencji, którego powinien dokonać Sejm VIII kadencji, narusza art. 62 ust. 1 Konstytucji”.

2. Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 19 listopada 2015 r. uczestnicy postępowania zostali zobowiązani do złożenia stanowisk na piśmie w terminie do 27 listopada 2015 r.

3. W piśmie procesowym z 27 listopada 2015 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

a) art. 3 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji,

b) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,

c) art. 18 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim konkretyzuje konstytucyjny wymóg wyróżniania się wiedzą prawniczą przez kandydata na sędziego Trybunału, jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

d) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK nie są niezgodne z art. 112 Konstytucji oraz są zgodne z art. 197 Konstytucji,

e) art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

f) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

g) art. 42 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy o TK w zakresie, w jakim rozszerza stosowanie immunitetu formalnego na sędziów Trybunału w stanie spoczynku, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,

h) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,

i) art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK w zakresie, w jakim nie ustanawia odpowiedniej *vacatio legis*, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

j) art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału i jego wyboru w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie następnej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

k) art. 137 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, która wynika z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis jest zredagowany precyzyjnie i poprawnie językowo. Jego treść nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Art. 3 ustawy o TK pełni funkcję porządkującą. Zostały w nim wymienione wszystkie kompetencje Trybunału, które wynikają z unormowań znajdujących się w różnych rozdziałach Konstytucji. Zaskarżony przepis nie rozszerza zakresu kompetencji Trybunału, które określone zostały w Konstytucji, ani nie prowadzi do odmiennej ich interpretacji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 197 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 3 ustawy o TK. Istota przywołanej przez wnioskodawcę regulacji konstytucyjnej sprowadza się do tego, że ustawodawca ma swobodę kształtowania przepisów odnoszących się do organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Z art. 197 Konstytucji nie wynika jednak, że w ustawie zwykłej wykluczone jest usystematyzowanie materii konstytucyjnej dotyczącej kompetencji Trybunału. Art. 3 ustawy o TK odnosi się do materii konstytucyjnej, a nie ustawowej. W konsekwencji zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów wnioskodawcy dotyczących niezgodności art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny wyjaśnił, że wszyscy sędziowie Trybunału, niezależnie od pełnionej funkcji, powoływani są na 9-letnią kadencję. Wprowadzenie odrębnej kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, którzy i tak są sędziami kadencyjnymi, byłoby niecelowe, a w niektórych wypadkach rodziłoby problemy związane z wyborem na te stanowiska. Wybór taki byłby

bowiem ograniczony tylko do tych sędziów, których kadencja sędziowska nie kolidowałaby z przewidzianą ustawowo długością kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca zaskarżył zaniechanie, a nie pominięcie ustawodawcze. Ustawodawca właściwie odczytał intencję ustrojodawcy, wyrażającą się w braku unormowania konstytucyjnego dotyczącego kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. W konsekwencji Prokurator Generalny podniósł, że zarzuty wnioskodawcy nie pozwalają na merytoryczną kontrolę zaskarżonego przepisu.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że między normami objętymi kontrolą a przywołanym wzorcem konstytucyjnym nie zachodzi niezbędny związek treściowy. Z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji wynika jedynie, że w akcie powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału nie uczestniczy Prezes Rady Ministrów. Przepis ten nie odnosi się w żaden sposób do procedury związanej z wyłanianiem kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Prokurator Generalny dodał, że problematyki tej dotyczy art. 194 ust. 2 Konstytucji, który nie został powołany jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów ustawy. Z art. 194 ust. 2 Konstytucji wynika, że Prezydentowi powinni być przedstawieni co najmniej dwaj kandydaci, zarówno na stanowisko Prezesa, jak i Wiceprezesa Trybunału. Zaskarżony art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK spełnia ten warunek.

Analiza art. 18 pkt 1 ustawy o TK, zaskarżonego w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN, doprowadziła Prokuratora Generalnego do stwierdzenia, że zaskarżona norma ustawowa jedynie konkretyzuje, sformułowane w sposób ogólny przez art. 194 ust. 1 Konstytucji, pojęcie „osoby wyróżniającej się wiedzą prawniczą”. Ustrojodawca świadomie pozostawił tę kwestię do uregulowania przez ustawodawcę, który powinien zdecydować, jakie szczegółowe wymagania musi spełniać kandydat na sędziego Trybunału. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy są zgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, albowiem realizują normy konstytucyjne. Natomiast sformułowany w uzasadnieniu wniosku zakres zaskarżenia odnoszący się do konkretnego stanu faktycznego, tj. wyboru na sędziego Trybunału osoby legitymującej się dyplomem magistra prawa kanonicznego, dotyczy kwestii stosowania prawa. Kontrola stosowania prawa pozostaje co do zasady poza kognicją Trybunału.

Rozważając zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że Konstytucja milczy na temat aktu

ślubowania składanego przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału. Trudno zatem mówić o związku treściowym pomiędzy zakwestionowaną normą dotyczącą ślubowania a art. 194 ust. 1 Konstytucji, który odnosi się wyłącznie do aktu wyboru dokonanego przez Sejm. Prokurator Generalny nie zgodził się z poglądem wnioskodawcy, że ślubowanie jest etapem kończącym proces wyboru sędziów. Treść art. 21 ust. 2 ustawy o TK przesądza, że wyboru tego dokonuje Sejm i nie jest on zależny od woli Prezydenta. Skutki prawne wywołuje tylko odmowa złożenia ślubowania. Traktowana jest jako zrzeczenie się stanowiska sędziego Trybunału. Tym samym – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił także stanowiska wnioskodawcy, jakoby zaskarżony art. 24 ustawy o TK bezzasadnie rozciągał immunitet formalny przysługujący czynnym sędziom Trybunału na sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Treść art. 24 ustawy o TK pozostaje w pełnej zgodności z art. 196 Konstytucji. Powołany wzorzec konstytucyjnej kontroli nie wprowadza rozróżnienia między sędziami czynnymi Trybunału a sędziami Trybunału w stanie spoczynku. Nie zakazuje zatem jednakowego potraktowania przez ustawodawcę obu kategorii sędziów. Prokurator Generalny wyjaśnił, że dążeniem ustawodawcy było ujednolicenie statusu sędziów Trybunału czynnych i w stanie spoczynku. Tym samym zaskarżone przepisy nie naruszają zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, lecz realizują tę zasadę, przyznając immunitet formalny wszystkim sędziom Trybunału. Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że z uzasadnienia wniosku wynika, że w istocie w pierwszej kolejności kwestionowany jest art. 42 ust. 1 ustawy o TK, który rozciąga stosowanie między innymi art. 24 ustawy o TK na sędziów Trybunału w stanie spoczynku. W konsekwencji Prokurator Generalny wniosł o stwierdzenie, że art. 42 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy o TK jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że analiza zakwestionowanej normy ustawowej i przywołanych wzorców kontroli prowadzi do wniosku, iż nie zachodzi między nimi niezbędny związek treściowy. Przywołane przepisy Konstytucji odnoszą się do podmiotów, które mogą zainicjować postępowanie przed Trybunałem. Natomiast zakwestionowana norma ustawowa określa warunki, w jakich może nastąpić umorzenie postępowania przed Trybunałem. Wnioskodawca nie odniósł się do tych warunków. Tym

samym art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

3.2. Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutów wnioskodawcy dotyczących art. 19 oraz art. 137 ustawy o TK.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK nie są niezgodne z art. 112 Konstytucji, albowiem nie ingerują w materię zastrzeżoną dla regulaminu Sejmu. Zaskarżone przepisy nie odnoszą się do organizacji wewnętrznej, porządku pracy ani trybu powoływania i działalności organów Sejmu. Prokurator Generalny przyznał, że termin złożenia wniosku do Marszałka Sejmu w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału jest adresowany do podmiotów wskazanych w regulaminie Sejmu. Nie oznacza to jednak, że nie może stanowić o tym ustawa, będąca źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem stanowią niewątpliwie materię, o której mowa w art. 112 Konstytucji. Ustawodawca uchwycił różnicę pomiędzy regulacją odnoszącą się do określania terminu złożenia wniosku a regulacją odnoszącą się do trybu postępowania z wnioskiem. Respektując zasadę autonomii Sejmu, bardzo wyraźnie zaznaczył w art. 19 ust. 5 ustawy o TK, że szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz trybu postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są zgodne z art. 197 Konstytucji. Treść zaskarżonych przepisów mieści się w granicach upoważnienia zawartego w powołanym wzorcu konstytucyjnym. Prokurator Generalny podniósł, że zaskarżone przepisy „odnoszą się do szeroko rozumianej organizacji Trybunału Konstytucyjnego, obejmującej jedynie tryb inicjowania procedury przed Sejmem przez określenie terminów składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego, w akcie prawnym powszechnie obowiązującym”.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutu niezgodności art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji. Wyjaśnił, że zaskarżony przepis, odsyłając do unormowań zawartych w regulaminie Sejmu, pełni istotną rolę informacyjną i w żaden sposób nie narusza zasady poprawnej legislacji. Dokonany przez ustawodawcę podział na materię podlegającą unormowaniu w ustawie i materię podlegającą unormowaniu w regulaminie Sejmu jest czytelny i racjonalny.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, z którego wynika wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* dla wprowadzanych zmian ustawowych. Zakwestionowany art. 137 ustawy o TK nie określa bowiem *vacatio legis* ustawy, w której został umiejscowiony. Charakter takiego przepisu ma art. 139 ustawy o TK, który nie został zakwestionowany przez wnioskodawcę.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 137 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny podniósł, że powołany przepis konstytucyjny przewiduje dla sędziów Trybunału konstrukcję kadencji zindywidualizowanej. Zabezpiecza przed monopolizowaniem decyzji o wyborze grupy sędziów przez aktualną większość parlamentarną. Tymczasem art. 137 ustawy o TK, jako przepis o charakterze przejściowym, wprowadził 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie ustawy o TK na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału w miejsce wszystkich sędziów, których kadencja upływa w 2015 r. Wyznaczenie przez ustawodawcę takiego terminu zgłoszenia kandydata na sędziego sprawiło, że wyboru wszystkich pięciu sędziów Trybunału dokonał Sejm VII kadencji, mimo że koniec kadencji dwóch sędziów upływa w grudniu 2015 r., czyli w czasie następnej kadencji Sejmu. Tak zredagowany art. 137 ustawy o TK zaprzecza idei indywidualnego wyboru sędziów Trybunału. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału i jego wyboru w miejsce sędziego, którego kadencja upływa dopiero w czasie następnej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny uznał, że art. 62 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 137 ustawy o TK. Przywołany przepis Konstytucji nie pozostaje w związku z treścią zaskarżonego przepisu ustawy, który reguluje procedurę związaną ze zgłoszeniem kandydata na sędziego Trybunału.

4. Marszałek Sejmu nie przedstawił stanowiska w sprawie wniosku grupy posłów.

5. Rada Ministrów nie przedstawiła stanowiska w sprawie wniosku grupy posłów.

6. W piśmie z 23 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) poinformował, że zgłasza udział w postępowaniu.

W piśmie procesowym z 26 listopada 2015 r. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 137 ustawy o TK, ustalający – w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 – 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu, w zakresie dotyczącym wniosków zrealizowanych: uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038), uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1039) i uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1040), jest zgodny z art. 2, art. 112, art 194 ust. 1 i art. 197 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji,

b) art. 137 ustawy o TK, ustalający – w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 – 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu w zakresie wniosków zrealizowanych uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1041) i uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1042), jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2, art. 112, art. 197 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

6.1. W ocenie Rzecznika, art. 194 ust. 1 Konstytucji ustalił zasadę indywidualnej kadencyjności sędziego Trybunału. Zawarte w tym przepisie wyrażenie „wybieranych indywidualnie” oznacza zerwanie z obowiązującą poprzednio kadencyjnością całego organu i zmniejszenie wpływu polityki na obsadę sądu konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika, kadencja nowego sędziego zaczyna się z pierwszym dniem po upływie kadencji poprzednika, ale nic nie stoi na przeszkodzie w obecnym stanie prawnym, aby następca dotychczasowego sędziego został wybrany w terminie wcześniejszym. Postępowanie takie jest zresztą regułą, także z uwagi na określenie najpóźniejszych terminów, w których kandydata można zgłosić.

Jak zauważył RPO, uchwalenie art. 137 ustawy o TK spowodowało, że Sejm VII kadencji na podstawie tego przepisu mógł dokonać wyboru sędziów Trybunału

na stanowiska sędziowskie nie tylko zwolnione w trakcie jego kadencji, lecz także na stanowiska sędziowskie, które będą zwolnione już po zakończeniu kadencji tego Sejmu. W ocenie Rzecznika, z uwagi na zasadę zindywidualizowania kadencji sędziego Trybunału, wybór następców w miejsce sędziów, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., powinien nastąpić przez Sejm VIII kadencji, gdyż dopiero w trakcie kadencji tego Sejmu upływa ich mandat. Jedyną możliwą interpretacją prawną art. 194 ust. 1 Konstytucji jest takie rozumienie tego przepisu, które pozwala na wybór sędziego TK przez Sejm tej konkretnej kadencji, w trakcie której upływa kadencja sędziego TK zwalniającego swoje stanowisko sędziowskie.

Zarzut niezgodności art. 137 ustawy o TK nie ma natomiast uzasadnienia w zakresie wniosków w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału zrealizowanych pozostałymi uchwałami Sejmu z dnia 8 października 2015 r. (M. P. poz. 1038, 1039 i 1040). Sędziowie ci zostali bowiem wybrani przez Sejm VII kadencji, a więc skład osobowy Sejmu, który zgodnie z art. 194 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 Konstytucji był właściwy do podjęcia uchwały w tym zakresie.

Zakwestionowany art. 137 ustawy o TK jest natomiast zgodny z art. 2 Konstytucji. Jak zauważył RPO, ustawa o TK weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 108 ust. 3, który wchodzi w życie 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z zakwestionowanym art. 137 ustawy o TK, termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosił 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W istocie więc potencjalni wnioskodawcy mieli od momentu ogłoszenia ustawy 60 dni na dokonanie prostych czynności polegających najpierw na wyszukaniu odpowiednich kandydatów na sędziów i następnie ich zgłoszeniu do Marszałka Sejmu. Nieporozumieniem – w ocenie Rzecznika – jest natomiast poszukiwanie analogii pomiędzy orzecnictwem dotyczącym odpowiedniego okresu dostosowawczego w zakresie prawa wyborczego (ciszy legislacyjnej) a okresem dostosowawczym w wypadku zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów Trybunału. Obowiązkiem Sejmu jest realizacja normy wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji i zapewnienie pełnej obsady składu Trybunału.

W ocenie Rzecznika, art. 112 i art. 197 Konstytucji nie wyłączają także możliwości uregulowania w ustawie trybu wyboru osób wchodzących w skład konstytucyjnych organów państwa. Wręcz przeciwnie, materia ustawowa w tym zakresie jako bardziej

odporna na nieprzemyślane zmiany, bardziej chroni pozycję prawną i substrat osobowy konstytucyjnych organów, a w konsekwencji ich niezależność.

6.2. Rzecznik zauważył, że art. 137 ustawy o TK wywołał już skutki prawne, ponieważ zgodnie z jego treścią kandydatury na stanowiska sędziowskie w TK zostały zgłoszone w terminie, a Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. dokonał wyboru sędziów. Tym samym przepis ten utracił moc obowiązującą. W ocenie Rzecznika, spełniona jest jednak przesłanka określona w art. 104 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którą Trybunał nie umarza postępowania, z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego, jeżeli orzekanie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Takim konstytucyjnie chronionym prawem jest prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji i prawo do złożenia skargi konstytucyjnej, określone w art. 79 Konstytucji. Z perspektywy skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw jednostki szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu rozpoznającego ten środek. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki. W świetle powyższego ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, w szczególności prawa do sądu.

6.3. Rzecznik odniósł się także do uchwał Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w Monitorze Polskim z dnia 23 października 2015 r. poz. 1038, 1039, 1040, 1041, 1042 (M. P. poz. 1131, poz. 1132, poz. 1133, poz. 1134, poz. 1135). Jak podkreślił RPO, wybór danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału ma charakter indywidualny i rodzi po stronie osoby wybranej wraz z rozpoczęciem jej kadencji prawo podmiotowe do piastowania mandatu sędziego. Nieodebranie przez Prezydenta ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału nie powoduje wygaśnięcia mandatu. Taki skutek prawny może bowiem wyłącznie wywołać odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska (art. 21 ust. 2 ustawy o TK). Stanowiska nie może również sędziego pozbawić Sejm, albowiem wraz z wyborem sędziego jego właściwość w tym zakresie się wyczerpuje. Wypadki wygaśnięcia mandatu enumeratywnie

określa art. 36 ust. 1 ustawy o TK. Sejm nie jest też uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją obowiązującego prawa, w tym art. 137 ustawy o TK. W rezultacie jedynie w wypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją art. 137 ustawy o TK (a ta niekonstytucyjność w ocenie Rzecznika ma charakter częściowy) może zaktualizować się kompetencja Sejmu do uchylenia poszczególnych uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

7. W piśmie z 1 grudnia 2015 r. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) przedstawiła opinię *amicus curiae*. W ocenie NRA, art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa po zakończeniu VII kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

NRA przedstawiła swoją opinię, biorąc pod uwagę zadania i uprawnienia samorządu zawodowego adwokatów, a jednocześnie uwzględniając potrzebę zagwarantowania ochrony wolności i praw człowieka, w szczególności ochrony prawa do sądu. W ocenie NRA, badaną sprawę należy rozpatrywać w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ponieważ wątpliwości konstytucyjne dotyczą przepisów określających funkcjonowanie władzy sądowniczej, w tym kwestii wyboru sędziów.

Zdaniem NRA, określony w art. 137 ustawy o TK mechanizm wyboru sędziów Trybunału jest wadliwy konstytucyjnie w zakresie, w jakim upoważnił Sejm VII kadencji do wyboru sędziów TK, których kadencja kończy się dopiero w VIII kadencji Sejmu. W rezultacie dokonany przez Sejm VII kadencji wybór dwóch sędziów TK stanowił nadużycie procesu legislacyjnego, doprowadzając do podważenia legitymacji do sprawowania funkcji przez wybranych sędziów konstytucyjnych. Skutkiem tego było również naruszenie autorytetu Trybunału, jego bezstronności i apolityczności. Wadliwe rozwiązania ustawodawcze doprowadziły także do naruszenia gwarancji ochrony praw jednostki poszukującej pełnej i rzetelnej ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem.

Niezależny Trybunał Konstytucyjny i jego sędziowie są – w ocenie NRA – gwarantem realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Niezawisłość i bezstronność sądu służy budowaniu zaufania społecznego do sądów, a w efekcie jest też nieodzownym warunkiem poszanowania i podporządkowania się rozstrzygnięciom sądowym. W tym kontekście wybór sędziów TK dokonany na podstawie wprowadzonych

przez Sejm przepisów przejściowych nie przyczynił się do budowania społecznego odbioru niezawisłości i obiektywnie postrzeganej bezstronności. NRA stwierdziła, że tak ustalony skład Trybunału nie wzbudza zaufania i przekonania, że jego orzeczenia będą sprawiedliwe, a sędziowie zasiadający w Trybunale są wolni od nacisków ze strony władzy ustawodawczej.

Zdaniem NRA, ocena rozwiązań legislacyjnych będących przedmiotem rozpoznania przez Trybunał w badanej sprawie powinna uwzględniać jej szeroki kontekst, jak również znaczenie funkcjonowania niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dla pełnej i skutecznej ochrony wolności i praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

8. W piśmie z 3 grudnia 2015 r. złożonym przed rozprawą, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) złożył opinię w sprawie jako *amicus curiae* i wniósł o dopuszczenie jego przedstawiciela do udziału w postępowaniu.

W opinii Prezydent wskazał na naruszenie przez Sejm VII kadencji tzw. ciszy legislacyjnej, która ma mieć zastosowanie również do określenia reguł wyboru innych organów państwa. W ocenie głowy państwa nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian odnoszących się do wyboru sędziów Trybunału w sześciomiesięcznym okresie poprzedzającym wybory. Skutkiem tego naruszenia jest wkroczenie Sejmu VII kadencji w kompetencje nowego Sejmu, a co za tym idzie – pominięcie woli suwerena, który wybrał nowy parlament.

Ponadto zaskarżone przepisy ustawy o TK mają naruszać zasady przyzwoitej legislacji. Ustawa o TK w art. 19 ust. 1 przyznaje prawo do zgłaszania kandydatur na sędziego przez Prezydium Sejmu oraz grupę co najmniej 50 posłów. Jest to nowość normatywna, gdyż poprzednia regulacja oraz postanowienia regulaminu Sejmu posługują się alternatywą łączną, wskazując, że kandydata może zgłosić Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów. Takie sformułowanie art. 19 ust. 1 ustawy o TK wskazywałoby, że obydwa podmioty powinny działać łącznie. Stoi to w sprzeczności z regulaminem Sejmu. Zdaniem Prezydenta, późniejsza ustawa nie zastępuje jednak treści zawartej w regulaminie Sejmu.

Zdaniem Prezydenta przepisy ustawy o TK regulujące termin zgłaszania kandydatów na sędziego i podmioty uprawnione do zgłaszania tych kandydatów są

sprzeczne z regulaminem Sejmu. Prowadzić ma to do naruszenia autonomii regulaminowej Sejmu, wynikającej z art. 112 Konstytucji.

Prezydent zwrócił również uwagę, że wybór sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji nastąpił z naruszeniem przepisów prawa. Z jednej strony kandydatury zgłosiło tylko Prezydium Sejmu, z drugiej natomiast termin zgłoszenia kandydatów określono na podstawie ustawy o TK.

W opinii Prezydenta doszło też w tym wypadku do naruszenia zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, będącej trwałym elementem praktyki parlamentarnej w Polsce. W odniesieniu do pięciu osób wybranych na stanowisko sędziego Trybunału przez Sejm VII kadencji, którzy nie złożyli ślubowania, nie został bowiem zamknięty proces wyboru.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz podmioty wezwane do udziału w rozprawie podtrzymały stanowiska zajęte na piśmie. Uczestnicy postępowania udzielili także odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania zadane uczestnikom postępowania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

1. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

1.1. Konstytucja uchwalona w szczególnej procedurze przez Zgromadzenie Narodowe oraz zatwierdzona w referendum przez Naród wyznacza organom państwa i innym podmiotom prawa reguły postępowania, określając ich wolności, prawa i obowiązki względem siebie, a także podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Daje ona także wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa. Nie może być zatem traktowana jako polityczna deklaracja czy manifest programowy. Jak głosi preambuła do Konstytucji, wyraża ona „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie

pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji), w ramach i na podstawie którego funkcjonować mają wszystkie organy władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) i którego muszą przestrzegać wszystkie osoby znajdujące się pod jej władzą (art. 83 Konstytucji). Obowiązek przestrzegania Konstytucji w sposób szczególny ciąży na osobach sprawujących władzę. Podkreśla to m.in. rola ślubowania, które muszą złożyć przed rozpoczęciem wypełniania funkcji posłowie, senatorowie, Prezydent, członkowie Rady Ministrów itp.

Zabezpieczeniem zasady nadrzędności konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest m.in. sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić.

W większości państw europejskich kontrola konstytucyjności prawa przybrała charakter scentralizowany. Została powierzona jednemu wyspecjalizowanemu organowi państwa, w kompetencji którego leży ostateczne i wiążące wszystkie podmioty rozstrzygnięcie o hierarchicznej zgodności norm. Tylko orzeczenie sądu konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją prowadzi do usunięcia niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego, i to w taki sposób, że rodzi zakaz jej stosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Cechą sądownictwa konstytucyjnego jest to, że sędziowie są z reguły wybierani przez organy legislatywy, a niekiedy też egzekutywy. Taki zabieg jest przejawem nie tyle upolitycznienia sądów konstytucyjnych, ile równoważenia władzy. Niemniej jednak sądy konstytucyjne – mające nierzadko odmienną pozycję czy usytuowanie w ramach systemu organów państwa – mają być zawsze organami niezależnymi, a sędziowie mają być niezawisli. Te fundamentalne atrybuty sądownictwa konstytucyjnego zabezpieczają różne rozwiązania określone w samej konstytucji. Sposób

wyłaniania sędziów sądów konstytucyjnych, wysokie wymagania co do ich kwalifikacji moralnych oraz zawodowych, a także nieusuwalność z pełnionego urzędu mają zapewnić, że podejmowane przez nich rozstrzygnięcia będą wynikały wyłącznie z norm, zasad i wartości wyrażonych w konstytucji.

Ustrojodawca, powierzając Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do kontroli hierarchicznej zgodności norm, nadał orzeczeniom charakter ostateczny i moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Orzeczenia te wiążą zarówno obywateli, jak i wszystkie organy władzy publicznej, w szczególności organy zobowiązane do czuwania nad jej przestrzeganiem. Jak wyjaśnił TK, nie można „bez wyraźnego («pozytywnego») upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji” (zob. postanowienie pełnego składu TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Rozwiązanie to należy widzieć jako potwierdzenie i zabezpieczenie nadrzędności Konstytucji.

Jedynym organem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, mającym kompetencję do ostatecznego i wiążącego wszystkie podmioty rozstrzygania o zgodności prawa z Konstytucją, jest Trybunał Konstytucyjny. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży m.in. kontrola zgodności wszystkich ustaw z Konstytucją (*vide* art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193 Konstytucji). Ustrojodawca nie wyłączył z jej zakresu żadnej ustawy, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 197 Konstytucji. Skoro takiego wyłączenia wprost nie przewidziano, to nie można go domniemywać.

Trybunał Konstytucyjny nie tylko jest gwarantem prymatu Konstytucji, ale również stoi na straży trójpodziału władzy. Wszelkie dotyczące go regulacje nie mogą prowadzić do sytuacji, w której utraciłby zdolność funkcjonowania.

Rozstrzyganie w sprawie zgodności przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest równoznaczne z orzekaniem przez sędziego w jego własnej sprawie. Trybunał ma orzec o zgodności bądź niezgodności ustawy o TK z Konstytucją, a zatem o normach prawnych dotyczących Trybunału jako organu państwa, a nie indywidualnym interesie któregośkolwiek sędziego. Żaden sędzia Trybunału nie ma interesu osobistego w określaniu kompetencji tego organu państwa. Czymś innym jest zatem sytuacja rozstrzygania

przez Trybunał o przepisach regulujących jego kompetencje, czymś innym natomiast orzekanie w sprawie, która dotyczy indywidualnych interesów konkretnego sędziego.

W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji) wartością samą w sobie jest istnienie procedury wiążącego rozstrzygania sporów przez organ sądowy, a przez to organ niezależny. Domniemanie objęcia kontrolą sądową wszelkiego typu sporów, w tym między organami państwa, pozostaje w pełni spójne z logiką rozwiązań konstytucyjnych.

Należy podkreślić, że Trybunałowi kilkakrotnie przychodziło rozstrzygać o zgodności przepisów prawa regulujących jego kompetencje bądź odnoszących się do jego statusu ustrojowego lub statusu sędziów (zob. m.in. orzeczenie z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK ZU nr /1995, poz. 26; wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114). Kompetencja Trybunału nie budziła wówczas wątpliwości wśród uczestników postępowania. Nie ma także podstaw prawnych, by kwestionować ją w niniejszej sprawie.

Kontrola zgodności z konstytucją przepisów ustawowych regulujących funkcjonowanie sądów konstytucyjnych nie jest również negowana w państwach europejskich i stanowi rezultat powierzenia tym sądom wyłącznej kompetencji do badania hierarchicznej zgodności norm. O konstytucyjności przepisów ustawowych regulujących właściwość, tryb postępowania czy organizację wewnętrzną orzekały m.in. sądy konstytucyjne Hiszpanii (sprawy nr 66/1985 i nr 49/2008), Litwy (sprawy nr 33/03, nr 12/06, nr 36/10), Mołdowy (nr 7a/2013), Republiki Federalnej Niemiec (2 BvC 2/10), czy Słowenii (nr U-I-60/11, Up-349/11).

1.2. Ocenę konstytucyjności zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy o TK należy poprzedzić wypowiedzią określającą ustrojową pozycję i status prawny Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów. Konieczne jest bowiem wskazanie właściwego kontekstu normatywnego, który już na poziomie konstytucyjnym wyznacza dopuszczalne ramy prawne działania ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z dwóch trybunałów przewidzianych w Konstytucji, jest organem władzy sądowniczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić o przecinaniu się kompetencji

władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się (w kontekście pozycji władzy sądowniczej zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r. w sprawie P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (por. wyroki TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Równoważenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej, wynikająca z art. 173 Konstytucji, dotyczy także – w równym wymiarze – wspomnianych w tym przepisie trybunałów. W ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen

dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie i szczegółowo wypowiadał się na temat zasady niezależności władzy sądowniczej. Wypowiedzi te dotyczyły tych rozwiązań ustawowych, które odnosiły się bezpośrednio do sposobu funkcjonowania sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Ustalenia te w pełni odnoszą się do niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz ma zapewniać sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.

Odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co znaczy, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co znaczy, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Tak jak do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę, tak i inne władze nie mogą ingerować w powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do ostatecznego rozstrzygania spraw leżących w jego kompetencji.

1.4. Stworzenie konstytucyjnych mechanizmów współdziałania innych organów państwa w procedurze organizacyjnego kształtowania się Trybunału Konstytucyjnego należy odczytywać w kontekście równoważenia i współdziałania podzielonych władz. Wszelkie powiązania między Trybunałem a organami pozostałych władz nie mogą jednak prowadzić do takiego określenia wzajemnych relacji między tymi podmiotami, które wiązałoby się z ingerowaniem w sferę autonomicznego wykonywania zadań powierzonych w Konstytucji wyłącznie Trybunałowi. Istnieje w tym kontekście wyraźny związek między możliwością zapewnienia ochrony Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny a działaniami innych organów państwa, które uczestniczą w kształtowaniu się składu Trybunału. Poszanowanie konstytucyjnej zasady niezależności Trybunału jest więc obowiązkiem wszystkich organów zaliczających się do władzy ustawodawczej bądź władzy wykonawczej, które swoim działaniem określają warunki wykonywania przez Trybunał jego konstytucyjnych zadań.

Powiązania funkcjonalne między Trybunałem (czy szerzej – władzą sądowniczą) a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać ich „jądra kompetencyjnego”. To znaczy, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Rozstrzygnięcia w konkretnych sprawach, w których Konstytucja powierza władztwo Trybunałowi, muszą pozostawać w wyłącznej kompetencji TK.

1.5. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (por. wyrok TK 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Niezawisłość sędziowska, w tym niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie

sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

2. Zarzut niezgodności art. 3 ustawy o TK z art. 2 oraz art. 197 Konstytucji.

2.1. Wnioskodawca zaskarżył art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK). Pierwsze trzy ustępy tego przepisu wymieniają konstytucyjne kompetencje Trybunału w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Art. 3 ust. 1 ustawy o TK stanowi dosłowne powtórzenie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Art. 3 ust. 2 ustawy o TK wskazuje, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, o czym mowa w art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 5 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą aktu normatywnego kwestionowanego w pytaniu prawnym, o którym mowa w art. 193 Konstytucji.

Kolejne trzy ustępy art. 3 ustawy o TK wymieniają pozostałe konstytucyjne kompetencje Trybunału. Art. 3 ust. 4 ustawy o TK wskazuje, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Przepis ten stanowi dosłowne powtórzenie art. 188 pkt 4 Konstytucji. Art. 3 ust. 5 ustawy o TK przewiduje, że Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Dosłownie powtarza treść art. 189 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 6 ustawy o TK wskazuje, że Trybunał rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a w razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Tym samym przepis ten wymienia kompetencje Trybunału, o których mowa w art. 131 ust. 1 zdaniu drugim i trzecim Konstytucji.

2.2. Wnioskodawca zakwestionował art. 3 ustawy o TK z uwagi na to, że przepis ten powtarza unormowania konstytucyjne określające kompetencje Trybunału. Wnioskodawca sformułował dwa zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł, że ustawa nie powinna powtarzać postanowień Konstytucji. Uzasadniając ten pogląd, wnioskodawca powołał § 4 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej lub ZTP), który przewiduje, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. W ocenie wnioskodawcy, zasada ta odnosi się również do powtarzania przepisów ustawy zasadniczej. Wnioskodawca stwierdził, że art. 3 ustawy o TK narusza zasady techniki prawodawczej. Powtarza bowiem unormowania konstytucyjne określające kompetencje Trybunału. W konsekwencji – zdaniem wnioskodawcy – zaskarżony przepis jest również sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, która stanowi istotny element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Ponadto w uzasadnieniu wniosku odnotowano, że z zasadą poprawnej legislacji związana jest zasada określoności przepisów prawa. Wnioskodawca nie uzasadnił jednak, w jaki sposób art. 3 ustawy o TK miałby naruszać zasadę określoności przepisów.

Po drugie, wnioskodawca zarzucił, że treść art. 3 ustawy o TK wykracza poza zakres unormowania przewidziany dla ustawy o Trybunale w art. 197 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł, że do ustawodawcy nie należy określanie kompetencji Trybunału, albowiem zostały one wyczerpująco uregulowane w Konstytucji.

2.3. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynikają wymagania co do techniki legislacyjnej, jaką posługuje się prawodawca, określane jako zasady poprawnej (prawidłowej, właściwej) legislacji (zob. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171, cz. III, pkt 2; postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, cz. II, pkt 3 oraz powołane tam orzecznictwo). Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę tych zasad jest funkcjonalnie związany z konstytucyjnymi zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady poprawnej legislacji w szczególności obejmują wymaganie zapewnienia przepisom dostatecznej określoności, z którego wynika konieczność formułowania ich w sposób precyzyjny i jasny oraz prawidłowy pod względem językowym (zob. m.in. wyroki TK z: 14 lipca 2010 r.,

sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59, cz. III, pkt 4; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170, cz. III, pkt 4; 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51, cz. III, pkt 2.4 oraz powołane tam orzecznictwo).

W celu uściślenia konstytucyjnych wymagań co do techniki legislacyjnej Trybunał niejednokrotnie odwoływał się do „Zasad techniki prawodawczej”, obecnie skodyfikowanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Zasady techniki prawodawczej określają uniwersalne standardy redagowania tekstów prawnych. Formalnie wiążą tylko prawodawcę rządowego, jednakże powinny być brane pod uwagę przez wszystkie podmioty stanowiące prawo (zob. m.in. wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, cz. III, pkt 18; a także wyrok o sygn. P 15/05, cz. III, pkt 2). Charakter prawny tych zasad, jako załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, oraz ich usytuowanie w systemie źródeł prawa nie pozostawiają wątpliwości, że – w perspektywie hierarchii źródeł prawa – nie mogą one stanowić bezpośredniej podstawy (wzorca) kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych (tak wyrok TK o sygn. Kp 5/08, cz. III, pkt 4). Nie wszystkie zasady techniki prawodawczej mają bowiem rangę zasad poprawnej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalone jest, że przesłanką stwierdzenia niezgodności przepisu z art. 2 Konstytucji może być tylko „uchybiecie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (tak postanowienie o sygn. P 16/03, cz. II, pkt 3, wyrok o sygn. Kp 5/08, cz. III, pkt 4, a także wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58, cz. III, pkt 3). Niewątpliwie uchybiecie zasadom poprawnej legislacji jest istotne również wtedy, gdy prowadzi do naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych bądź jest źródłem „poważnych problemów ze stosowaniem prawa” (tak m.in. wyrok o sygn. P 15/05, cz. III, pkt 2).

Z Konstytucji nie wynika bezwzględny zakaz powtarzania jej przepisów w aktach normatywnych niższej rangi. Z uwagi na najwyższą moc obowiązującą Konstytucji w systemie prawa oraz zasadę jej bezpośredniego stosowania (art. 8 Konstytucji), niedopuszczalne jest jednak powtarzanie lub modyfikowanie w ustawie przepisów Konstytucji, prowadzące do zmiany ich rozumienia, a także niejasności, niespójności lub trudności interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK

ZU nr 6/A/2012, poz. 63). Nawet dosłowne powtórzenie przepisu Konstytucji w ustawie zwykłej może prowadzić do zmiany jego znaczenia w nowym otoczeniu normatywnym. Pojęcia konstytucyjne rozumiane są bowiem autonomicznie. Z uwagi na szerszy kontekst interpretacyjny Konstytucji na ogół szerzej niż analogiczne pojęcia ustawowe (zob. m.in. wyroki TK z: 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76, cz. III, pkt 4; 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42, cz. III, pkt 3.3). Dosłowne powtórzenie przepisu Konstytucji w ustawie nie jest zatem dopuszczalne, jeżeli prowadzi do zmiany jego rozumienia. W tym zakresie zakaz powtarzania w ustawie przepisów Konstytucji ma rangę zasady poprawnej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji. Do naruszenia tej zasady nie prowadzi jednak konstrukcja normatywna ani treść art. 3 ustawy o TK.

2.4. Art. 3 ustawy o TK ma na celu zebranie i wymienienie w jednym przepisie wszystkich konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Kompetencje te przewidziane zostały w różnych przepisach i rozdziałach Konstytucji. Określają je nie tylko art. 188, art. 189 i art. 193, umiejscowione w rozdziale VIII („Sądy i Trybunały”), lecz także art. 79 (dotyczący skargi konstytucyjnej), zamieszczony w rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), oraz art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji, usytuowany w rozdziale V („Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”).

Wymienienie konstytucyjnych kompetencji Trybunału w rozdziale pierwszym ustawy o TK, wśród „przepisów ogólnych”, a zatem przed regulacjami dotyczącymi trybu postępowania w sprawach, w których Trybunał jest właściwy, pełni funkcję porządkująco-komunikującą. Takie działanie ustawodawcy nie jest konieczne w świetle zasad nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji, ale nie można podzielić stanowiska wnioskodawcy, że jest to zarazem działanie nieracjonalne. Warto dodać, że zaskarżony art. 3 ustawy o TK wzorowany jest na art. 2 i art. 3 uprzednio obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r., Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), które wymieniały konstytucyjne kompetencje Trybunału.

Konstrukcja normatywna oraz cel art. 3 ustawy o TK jest jasny. Przepis ten nie wyznacza kompetencji Trybunału ani nie ingeruje w nie. Kompetencje Trybunału określa wprost Konstytucja. Unormowania konstytucyjne określające kompetencje TK zostały w zaskarżonym przepisie ustawy jedynie zebrane i powtórzone, dosłownie

lub przez wyraźne odesłanie do właściwego artykułu Konstytucji. Zaskarżony przepis nie powoduje zatem wątpliwości interpretacyjnych ani niespójności w systemie prawa. Otoczenie normatywne art. 3 ustawy o TK nie prowadzi do innego rozumienia kompetencji Trybunału niż w świetle postanowień Konstytucji. Wątpliwości co do tego nie miał wnioskodawca, który w uzasadnieniu wniosku nie powołał ani jednego argumentu mogącego świadczyć o wystąpieniu w systemie prawa negatywnych konsekwencji na skutek powtórzenia w zaskarżonym przepisie unormowań Konstytucji. Wprost przeciwnie, wnioskodawca przyznał, że „Z treści art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w istocie nie wynika nic nowego i wynikać nie może” (s. 3 wniosku). W świetle utrwalonego orzecznictwa konstytucyjnego same wątpliwości wnioskodawcy co do racjonalności posłużenia się przez ustawodawcę określoną techniką legislacyjną nie są wystarczające do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.5. Wnioskodawca podniósł również, że zaskarżony art. 3 ustawy o TK jest sprzeczny art. 197 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi, że „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”.

Trybunał stwierdził, że w świetle przedstawionych przez wnioskodawcę zarzutów powołany przepis Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji ustawowej. Po pierwsze, zaskarżony art. 3 ustawy o TK nie pozostaje w sprzeczności z art. 197 Konstytucji, albowiem nie reguluje ani organizacji Trybunału, ani zasad postępowania przed tym organem. Po drugie, z art. 197 Konstytucji nie wynika zakaz wymieniania w ustawie, w szczególności w celu porządkująco-komunikującym, konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Wbrew zarzutom wnioskodawcy zaskarżony przepis nie określa (nie konstytuuje) tych kompetencji, lecz jedynie zbiera je i powtarza, dosłownie lub przez wyraźne odesłanie do właściwego przepisu Konstytucji, w sposób nienaruszający zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Na marginesie, Trybunał przyjął za nietrafny jeszcze inny pogląd wnioskodawcy, mianowicie jakoby ustawodawca nie mógł przyznać Trybunałowi innych kompetencji niż przewidziane w Konstytucji. Niewątpliwie kompetencje Trybunału, których wykonywanie prowadzi do ingerencji w istotę innych władz konstytucyjnych

(np. władzy ustawodawczej w wypadku pozbawienia ustawy mocy powszechnie obowiązującej), wymagają wyraźnej i jednoznacznej podstawy konstytucyjnej. Konstytucja ma wyłączną właściwość regulacyjną w tym zakresie, a Trybunał – w braku odmiennej normy konstytucyjnej – jest wyłącznie uprawniony do wykonywania tego typu kompetencji. Nie wyklucza to przyznania w drodze ustawy zwykłej Trybunałowi innych kompetencji niż przewidziane w Konstytucji, jeżeli ich wykonywanie nie prowadzi do ingerencji w istotę pozostałych władz konstytucyjnych, a kompetencje te pozostają w związku z ustrojową rolą Trybunału (por. wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44). Przykładem takiej regulacji jest art. 5 ustawy o TK, który daje Trybunałowi możliwość sygnalizowania organom stanowiącym prawo uchybień i luk w prawie (umożliwił to również art. 4 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r.).

Z uwagi na powyższe Trybunał orzekł, że art. 3 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji.

3.1. Przedmiotem wniosku uczyniono art. 12 ust. 2 ustawy o TK. Wnioskodawca stwierdził, że wskazany przepis narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, co świadczyć ma o jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis ustawy ma następujące brzmienie: „Kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne, nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji Prezesa Trybunału, spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W razie opróżnienia stanowiska Prezesa Trybunału, wyboru kandydatów dokonuje się w terminie 30 dni”.

3.2. Wątpliwości wnioskodawcy co do art. 12 ust. 2 ustawy o TK skupiają się wokół stwierdzenia, że tak sformułowany przepis nie precyzuje długości trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. W efekcie prowadzi do sytuacji, w której długość trwania tych kadencji zależeć będzie od długości kadencji sędziego TK wybranego na Prezesa bądź Wiceprezesa. W niektórych wypadkach może zatem wynosić nawet 9 lat.

Zdaniem wnioskodawcy, brak jednoznacznego dookreślenia przez ustawodawcę okresu pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK uniemożliwia obiektywną weryfikację prawidłowości wypełniania zadań przez osoby powołane na te stanowiska. To zaś – jak wskazano we wniosku – wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej i stanowi czynnik

hamujący rozwój zarządzanej jednostki. Argumentem mającym wskazywać na potrzebę wprowadzenia zasady kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK jest odwołanie się do rozwiązań dotyczących Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W obu wypadkach o kadencyjności pełnienia wskazanych funkcji przesądzają normy konstytucyjne – odpowiednio art. 183 ust. 3 i art. 185 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, brak podobnego rozwiązania w art. 194 ust. 2 Konstytucji nie oznacza zakazu jego wprowadzenia na poziomie ustawowym w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Obecne rozwiązanie, nieprzewidujące kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, jest więc – w ocenie wnioskodawcy – nieracjonalne. Narusza zasadę państwa demokratycznego przez to, że umożliwia różnicowanie kadencji sprawowania obu funkcji w zależności od długości trwania kadencji sędziego TK. Oprócz tego pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK nie stanowi jasnej i precyzyjnej regulacji prawnej.

3.3. Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Sposób, w jaki wnioskodawca sformułował zarzut niekonstytucyjności powołanego przepisu ustawy w odniesieniu do wskazanego we wniosku wzorca kontroli, nie daje podstaw do stwierdzenia, aby w tym konkretnym wypadku ustawodawca naruszył zasady demokratycznego państwa prawnego. Wnioskodawca powołał argumenty mające świadczyć o swoistej niedoskonałości istniejącego rozwiązania ustawowego. Wyjaśniał, że posłużenie się regułą określającą kadencyjność sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK mogłoby mieć pozytywny wpływ na sposób, w jaki funkcje te są sprawowane. Wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK oznaczałoby także posłużenie się rozwiązaniami, które obowiązują obecnie Prezesów SN i NSA. Sprzyjałoby to z pewnością spójności systemowej obowiązujących unormowań.

Trybunał nie podważa dopuszczalności posługiwania się przez wnioskodawcę przywołanymi tutaj argumentami. Nie przesądza przy tym kategorycznie, że uwagi wskazujące na pozytywne aspekty zastosowania zasady kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK są całkowicie pozbawione podstaw. Niewykluczone, że rotacyjne kierowanie pracami stosunkowo niewielkiego, 15-osobowego, gremium mogłoby mieć istotny, także pozytywny, wpływ na sposób organizacji pracy Trybunału. Oznaczałoby

również zastosowanie mechanizmu weryfikacji sposobu wykonywania wspomnianych funkcji przez sędziów. Jakkolwiek te dosyć ogólne wnioski wynikające z argumentacji prezentowanej w odniesieniu do stawianego zarzutu nie przesądzają, same w sobie, o niekonstytucyjności obowiązującego unormowania ustawowego. Nawet gdyby przyjąć za wnioskodawcę, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest – jak to ujęto – „nieracjonalny”, to sam ten fakt nie może być utożsamiany z jego niekonstytucyjnością. Okoliczność dotycząca tego, czy ustawodawca mógłby zastosować bardziej skuteczne, efektywne lub też spójne systemowo rozwiązanie pewnej kwestii, nie oznacza automatycznie, że obowiązujący sposób rozstrzygnięcia danego zagadnienia pozwala na uznanie go za naruszający standardy demokratycznego państwa prawnego. Aby tak stawiany problem konstytucyjny mógł stanowić podstawę orzeczenia o niekonstytucyjności, wnioskodawca powinien wykazać – lecz tego w rozpatrywanej sprawie nie czyni – że wadliwe rozwiązanie jest dla danego organu państwa dysfunkcjonalne bądź też w sposób oczywisty godzi w podstawowe reguły wypełniania funkcji publicznych przewidzianych w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi o okoliczność, w której sposób organizacji wewnętrznej organu państwa, a w kontekście badanego zarzutu – brak posłużenia się określonym mechanizmem – zagraża w praktyce prawidłowemu funkcjonowaniu oraz uniemożliwia wykonywanie powierzonych mu zadań.

Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK nie jest rozwiązaniem, które wprowadzałoby tego rodzaju zagrożenie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca nie wyjaśnia przy tym, dlaczego istniejący model wyznaczania kadencji Prezesa i Wiceprezesa, obowiązujący jeszcze pod rządami ustawy o TK z 1997 r. i utrzymany w obecnej ustawie, naruszać ma standard wyznaczony zasadą demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Trybunału nie można mówić o takim naruszeniu w badanym wypadku.

Trybunał dostrzegł różnicę między kadencją sędziego, służącą głównie zapewnieniu mu niezawisłości, oraz konsekwencjami określenia kadencyjności pełnienia funkcji kierowniczej w organie władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał. Kadencja Prezesa lub Wiceprezesa ma przede wszystkim zapewniać efektywność kierowania zespołem ludzkim. Potencjalnie wypełnianie tej funkcji przez wiele lat, bez weryfikacji tego stanu rzeczy nawet przez Trybunał, może nieść ze sobą pewne zagrożenie. Niemniej jednak Trybunał dostrzegł w tym kontekście również inną okoliczność. Rotacyjny sposób zarządzania pracami TK pozostaje w ścisłym związku z ochroną niezależności Trybunału.

Dopóty bowiem, dopóki w procedurę wyłaniania Prezesa i Wiceprezesa TK włączony jest Prezydent, czy organ państwa spoza władzy sądowniczej, konstrukcja wiążąca kadencyjność pełnienia tych funkcji będzie musiała być oceniana również przez pryzmat art. 173 Konstytucji, a więc w kontekście zasady niezależności Trybunału od innych władz.

Zagadnienie długości pełnienia funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności Trybunału. Dotyczy to również ewentualnego wprowadzenia zasady kadencyjnego pełnienia obu funkcji kierowniczych w Trybunale. Decydując się na takie rozwiązanie, ustawodawca obowiązany jest szanować reguły demokratycznego państwa prawnego również podczas wprowadzania w życie nowych unormowań. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w tej kwestii, określając – w ciągu wielu lat – konstytucyjny standard dopuszczalnych zachowań ustawodawcy dokonującego zmian w systemie prawa. Te wszystkie wypowiedzi należy odnieść do wprowadzania zmiany normatywnej, w której funkcja Prezesa lub Wiceprezesa TK będzie funkcją kadencyjną niezależnie od kadencji sędziego Trybunału.

3.4. Trybunał stwierdził, że kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji również w tym wymiarze, który dotyczy zasady określoności prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady dostatecznej określoności prawa, wiążąc ją funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego, ochrony zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji (zob. m.in. wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.1; 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8, cz. III, pkt 5.1; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79, cz. III, pkt 4.2, a także orzecznictwo powołane w punkcie 2.3 powyżej). Z zasady określoności prawa wynika, że przepisy mają być formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. Aby stwierdzić niezgodność kwestionowanego przepisu z tą zasadą, nie wystarcza abstrakcyjne wskazanie jego niejasności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Każdy akt normatywny (czy konkretny przepis prawny) zawiera bowiem pojęcia w mniejszym lub większym stopniu niedookreślone. Sprzyja to uelastycznieniu porządku prawnego, a to umożliwia szybkie reagowanie na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne. Jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć uznanymi metodami wykładni –

nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być zatem traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności za pomocą interpretacji w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające.

Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK nie zawiera zwrotów niedookreślonych ani nie powoduje wątpliwości interpretacyjnych. W zdaniu pierwszym w sposób jasny i precyzyjny określono kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wskazania kandydatów na stanowisko Prezesa TK, ustalono termin, w jakim nastąpić ma wybór kandydatów oraz wprowadzono kryterium dokonania takiego wyboru (największa liczba głosów w głosowaniu). To samo dotyczy zdania drugiego art. 12 ust. 2 ustawy o TK, które określa odmienny termin wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa TK w wypadku jego opróżnienia.

Wnioskodawca podniósł, że niezgodność art. 12 ust. 2 ustawy o TK z zasadą określoności prawa wynikać ma z braku ustawowego określenia długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. Tak stawiany zarzut nie dotyczy jednak tzw. testu określoności prawa, przywoływanego wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału. Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK spełnia bowiem kryteria precyzyjności, jasności oraz legislacyjnej poprawności, związane z obowiązkiem tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku. Obecnie obowiązujące przepisy wprost nie określają „kadencji” funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK. Zaskarżony przepis nie wywołuje również wątpliwości co do początku lub końca pełnienia tych funkcji. Możliwość ich wykonywania rozpoczyna się z dniem powołania przez Prezydenta sędziego Trybunału na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa (art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji). Kres pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK wyznacza kadencja sędziego TK, co podniósł również sam wnioskodawca (s. 4 wniosku). W konsekwencji pełnienie funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK kończy się z dniem, w którym upływa dziewięcioletnia kadencja sędziego powołanego na to stanowisko albo – przed upływem tego terminu – z dniem wygaśnięcia mandatu sędziego (art. 36 ustawy o TK). Rozerwalność zakończenia pełnienia funkcji kierowniczej z końcem kadencji sędziego Trybunału występuje tylko w razie zrzeczenia się stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa. Nie jest bowiem wykluczone zrzeczenie się tego stanowiska z zachowaniem mandatu sędziego Trybunału, jeżeli kadencja sędziego jeszcze nie upłynęła. Jednakże również w tym wypadku zaskarżony przepis nie wywołuje

wątpliwości interpretacyjnych. Opróżnienie stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa następuje z chwilą zrzeczenia się tego stanowiska.

Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

4.1. Wnioskodawca sformułował osobny zarzut dotyczący art. 12 ustawy o TK, wskazując na niezgodność ust. 1 i 5 tego przepisu z unormowaniami konstytucyjnymi określającymi katalog aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o TK „Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne”, a w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o TK „Do Wiceprezesa Trybunału przepisy ust. 1, 2 i 4 stosuje się odpowiednio”.

4.2. Wnioskodawca twierdzi, że uprawnienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK do przedstawiania dwóch kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK nie może w praktyce wymuszać decyzji Prezydenta dotyczącej wskazania osoby piastującej te funkcje. Ustawowe ograniczenie liczby kandydatów wskazywanych przez Zgromadzenie Ogólne wyłącznie do dwóch ingeruje w uprawnienie Prezydenta, sprowadzając je – jak to ujmuje wnioskodawca – do *ius nudum*. Wnioskodawca twierdzi, że Zgromadzenie Ogólne powinno dokonywać selekcji kandydatów z perspektywy obiektywnych kryteriów, np. doświadczenia. Powinno przy tym przedstawiać Prezydentowi wszystkich kandydatów spełniających takie kryteria. Zastosowanie kryterium liczbowego powinno iść w parze z możliwością przedstawiania większej liczby kandydatów. Dopiero wówczas wybór dokonywany przez Prezydenta miałby charakter faktycznego wykonywania władztwa przysługującego w tym zakresie głowie państwa.

Zdaniem wnioskodawcy, obecne rozwiązanie ustawowe „godzi w ducha uprawnienia Prezydenta” związanego z powoływaniem Prezesa i Wiceprezesa TK. W obu wypadkach akt urzędowy Prezydenta nie wymaga – dla swej ważności – uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów. W tym zakresie Prezydent powinien mieć możliwość swobodnej realizacji przysługującego mu indywidualnego uprawnienia (prerogatywy). Kwestionowane

przepisy ustawy dokonują przeniesienia na Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK istoty władztwa związanego z powoływaniem Prezesa i Wiceprezesa TK. Sprowadzają zatem Prezydenta do roli „notariusza”, co ma naruszać istotę przysługujących mu uprawnień.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że powołując się na wspomniany wzorzec kontroli, wnioskodawca szeroko wypowiada się na temat jego znaczenia. W tym kontekście wyjaśnia, że istotą prerogatywy głowy państwa jest „uwolnienie Prezydenta w zakresie jego działań urzędowych od kontroli i możliwości blokowania ze strony Prezesa Rady Ministrów poprzez odmowę kontrasygnaty”. W dalszej części argumentuje również, że prerogatywa Prezydenta wyznacza sferę samodzielnej władzy głowy państwa. Określa obszar działania, w którym Prezydent korzysta ze swoich uprawnień „na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem”. Niezależnie od tak rozumianego mechanizmu aktów urzędowych Prezydenta zaliczanych do jego prerogatyw, sam wnioskodawca dostrzega, że ich wykonywanie jest uwarunkowane odpowiednimi unormowaniami Konstytucji. Błędnie postrzega je jednak jako – co do zasady – ograniczające swobodę działania Prezydenta. W ten sposób stara się wykazać, że wszelkie unormowania wyznaczające zakres aktywności Prezydenta mają – jak to ujęto we wniosku – „charakter ograniczający aspekt pozytywny prerogatywy”.

Powyższy sposób wykładni Konstytucji Trybunał uznaje za wadliwy. Przypisywanie prerogatywom prezydenckim charakteru aktów uprawniających głowę państwa do podejmowania określonych działań w sposób całkowicie autonomiczny, uzależniony wyłącznie od swobodnego uznania Prezydenta, pozostaje w sprzeczności z podstawowymi założeniami ustroju państwa opierającego się na podziale i równowadze władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji). W tym kontekście nie można uprawnień Prezydenta związanych z wydawaniem aktów urzędowych określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji postrzegać jako swoistej sfery władzy dyskrecyjnej głowy państwa. Tak rozumiany zakres uprawnień Prezydenta nie mieści się bowiem w obowiązującej koncepcji ustrojowej, o czym Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyroki z: 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5, cz. III, pkt 4.2.1; 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122, cz. III, pkt 6).

Przepisy konstytucyjne przyznające Prezydentowi pewne kompetencje należy rozumieć jako unormowania, które wyznaczają sposób ich wykonywania. Nie chodzi tu zatem o ograniczanie jakiejś ogólnie ujętej sfery władzy, swoistego – jak to ujmują wnioskodawcy – „ducha uprawnienia Prezydenta”, ale o wskazanie ram prawnych aktywności w danym wypadku w odniesieniu do konkretnej sytuacji i konkretnego organu państwa. Dopiero w takim ujęciu można dostrzec właściwą relację między – z jednej strony – art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, który zwalnia akt urzędowy Prezydenta o powoływaniu Prezesa lub Wiceprezesa TK od konieczności uzyskania kontrasygnaty, i z art. 194 ust. 2 Konstytucji z drugiej strony, który determinuje sferę działania Prezydenta związaną z powoływaniem wspomnianych podmiotów i wyznacza w tej kwestii dopuszczalne ramy prawne aktywności głowy państwa. Wnioskodawca nawiązuje szeroko do treści art. 194 ust. 2 Konstytucji, jakkolwiek nie czyni go wzorcem kontroli kwestionowanego art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK. W ten sposób kwestionuje przepisy ustawowe, stanowiące rozwinięcie wspomnianego art. 194 ust. 2 Konstytucji, jedynie z punktu widzenia wzorca kontroli, który – sam w sobie – nie determinuje zakresu działania Prezydenta w tej konkretnej sprawie. Powołany przez wnioskodawcę wzorzec w postaci art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji ogranicza się bowiem do wyłączenia określonego aktu urzędowego Prezydenta z konieczności uzyskania – dla swej ważności – podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 194 ust. 2 Konstytucji posługuje się stosunkowo ogólną formułą, jeśli chodzi o kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Powoływanie Prezesa i Wiceprezesa TK „spośród kandydatów” przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne pozwala na wskazanie pewnego minimum treściowego – konieczności wskazania co najmniej dwóch kandydatów, którymi mogą być wyłącznie urzędujący sędziowie TK. Konstytucja nie przesądza jednak w sposób definitywny, czy Zgromadzenie Ogólne może przedstawić większą liczbę kandydatur. Nie rozstrzyga też kategorycznie o kryteriach selekcji takich osób przez Zgromadzenie Ogólne. Trzeba przyjąć, że w tym zakresie ustawodawca uzyskał pewną swobodę i ma możliwość szczegółowego unormowania samej procedury wyłaniania kandydatów, w tym także przyjęcia kryteriów sposobu wyznaczania osób mających pełnić funkcję Prezesa i Wiceprezesa TK. Nie znaczy to wszakże, że swoboda ustawodawcy jest – w tym konkretnym zakresie – nieograniczona. W art. 194 ust. 2 Konstytucji przesądzono o dwóch istotnych elementach procedury przewidzianej w tym przepisie. Po pierwsze, wskazane

zostały podmioty biorące udział w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK. Po drugie, przyjęto regułę, w myśl której działanie Prezydenta ma być determinowane uprzednim działaniem Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Prezydent powołuje Prezesa i Wiceprezesa TK „spośród kandydatów” przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne, nie zaś „na wnioski” Zgromadzenia Ogólnego. Nie odnosi się tu zatem do swego rodzaju prośby ze strony organu Trybunału Konstytucyjnego, ale realizuje zadanie w taki sposób, jaki został mu uprzednio wyznaczony. W takim układzie rola Prezydenta ma wyraźnie charakter wtórny w stosunku do tego etapu procedury, który powierzono samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, a konkretnie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK. Chociaż udział Prezydenta w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK jest wyraźnie przewidziany w art. 194 ust. 2 Konstytucji, to jednocześnie aktywność głowy państwa ma stanowić odpowiedź na wcześniejsze rozstrzygnięcie wewnątrz Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kandydatów na te funkcje. Ustawodawca ma możliwość określenia bardziej szczegółowych elementów procedury wyłaniania kandydatów na funkcje Prezesa i Wiceprezesa TK. Nie może jednak swoim działaniem przekraczać ram określonych w samej Konstytucji, która wyłanianie kandydatur – a więc decydowanie o tym, z jakiego grona osób może być powołany Prezes i Wiceprezes TK – pozostawia Zgromadzeniu Ogólnemu TK. Do Zgromadzenia należy zatem wskazanie kandydatów i tylko z ich grona Prezydent ma możliwość wyboru. W tym kontekście niedopuszczalne byłoby takie ukształtowanie omawianej procedury na poziomie ustawowym, która sprowadzałaby rolę Zgromadzenia Ogólnego wyłącznie do uporządkowania czy pogrupowania proponowanych kandydatur według poparcia, jakie uzyskali na etapie procedury przeprowadzonej w Trybunale. Niedopuszczalne byłoby również takie poszerzenie dopuszczalnej liczby kandydatów, które oznaczałoby faktyczne przekazanie Prezydentowi całościowego i samodzielnego rozstrzygnięcia w kwestii obsady funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK, bez praktycznego uwzględniania wypowiedzi i stanowiska Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie.

Procedura uregulowana w art. 194 ust. 2 Konstytucji zakłada współudział Prezydenta w kształtowaniu struktury organizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Taka sytuacja wskazuje na kompetencyjne włączenie organu władzy wykonawczej w sferę organizacji władzy, która zgodnie z art. 173 Konstytucji jest odrębną i niezależną od innych władz. Z tego względu zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta na gruncie art. 194 ust. 2 Konstytucji należy interpretować wąsko. Należy bowiem przyjąć, że –

co do zasady – możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, jest sytuacją wyjątkową. To, że działanie Prezydenta przewidziane w art. 194 ust. 2 Konstytucji jest także – z uwagi na treść art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji – jedną z prerogatyw, oznacza li tylko, że kwestia obsady stanowisk Prezesa lub Wiceprezesa TK została wyraźnie wyłączona poza zakres oddziaływania innego – poza Prezydentem – organu władzy wykonawczej, a więc Rady Ministrów. Potwierdza to jednocześnie, że procedura, w której Prezydent bierze udział, powołując Prezesa i Wiceprezesa TK, ma charakter szczególny i nie wiąże się z prowadzeniem polityki wewnętrznej, stanowiącej podstawowe zadanie Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Określenia aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnienia osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można zatem rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk. Co więcej, powołanie jednej ze wskazanych głowie państwa osób na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa TK stanowi konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Na gruncie Konstytucji nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że Prezydent zobowiązany jest uczynić użytek ze swojej kompetencji, a wskazanie osoby Prezesa i Wiceprezesa TK spośród wąskiego grona kandydatów nie jest pozostawione do jego swobodnego uznania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyłączenie aktu urzędowego Prezydenta, o którym mowa w art. 194 ust. 2 Konstytucji, z wymogu uzyskania – dla swej ważności – podpisu Prezesa Rady Ministrów, nie podważa konstytucyjności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK. Ustawodawca dokonał w tym wypadku uszczegółowienia jednego z elementów procedury przewidzianej w art. 194 ust. 2 Konstytucji, zachowując wszystkie konstytucyjne elementy procedury zmierzającej do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa TK.

Mając na względzie wcześniejsze wyjaśnienia, Trybunał uznał, że rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach ustawy realizuje cel i konstytucyjnie akceptowalny kształt postępowania w sprawie powołania przez Prezydenta osób na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK na podstawie art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawca zaskarżył art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN).

Art. 18 ustawy o TK przewiduje, że na sędziego Trybunału może być wybrana osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz: po pierwsze, „posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego” (art. 18 pkt 1), po drugie, „w dniu wyboru ma ukończone 40 lat i nie ukończyła 67 lat” (art. 18 pkt 2). Art. 18 ustawy o TK w punkcie pierwszym odsyła do art. 22 ustawy o SN, który określa wymagania, jakie spełniać powinni kandydaci na urząd sędziego Sądu Najwyższego. Art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN, zaskarżony w związku z art. 18 ustawy o TK, stanowi, że do sprawowania tego urzędu może być powołany ten, kto „ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce”.

W *petitum* wniosku wskazano, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

5.2. Konstytucja bardzo ogólnie określa kryterium wyboru na sędziego Trybunału. Art. 194 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że na stanowisko to może zostać wybrana osoba „wyróżniająca się wiedzą prawniczą”. Dookreślenie tego ogólnego kryterium pozostawione zostało ustawodawcy, który powinien określić warunki materialne decydujące o zdolności prawnej do bycia powołanym na sędziego i zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Powinny mieć one charakter generalny i abstrakcyjny oraz pozostawać w ścisłym związku z wymaganiem, aby sędziami zostawały jedynie osoby „wyróżniające się wiedzą prawniczą” (w rozumieniu art. 194 ust. 1 Konstytucji). Ustawowe dookreślenie kryteriów stawianych kandydatom na sędziów Trybunału ma na celu: po pierwsze, zadbanie o fachowość sędziów, odpowiadającą kompetencjom Trybunału; po drugie, wykluczenie arbitralności i dowolności wyboru sędziów (por. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130, cz. III, pkt 4).

Zaskarżony art. 18 ustawy o TK ustanawia wymagania dotyczące wieku kandydata na sędziego Trybunału (pkt 2), a w pozostałym zakresie – co istotne z punktu widzenia zakresu zaskarżenia – odsyła do kwalifikacji wymaganych do bycia powołanym na urząd sędziego Sądu Najwyższego (pkt 1). Te ostatnie kwalifikacje określa art. 22 ustawy o SN.

Przepis ten z kolei wymaga, aby kandydat na sędziego miał obywatelstwo polskie i korzystał z pełni praw cywilnych i publicznych (art. 22 § 1 pkt 1), był osobą nieskazitelного charakteru (art. 22 § 1 pkt 2), a także był zdolny – ze względu na stan zdrowia – do pełnienia obowiązków sędziego (art. 22 § 1 pkt 5). Kandydat musi wykazać się co najmniej dziesięcioletnim stażem pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywaniem w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza (art. 22 § 1 pkt 6). Przesłanka ta nie dotyczy osoby, która pracowała w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych (art. 22 § 2). Ponadto ustawa o SN domaga się, aby kandydat ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub studia zagraniczne uznane w Polsce (art. 22 § 1 pkt 3) oraz wyróżniał się wysokim poziomem wiedzy prawniczej (art. 22 § 1 pkt 4).

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ma żadnych racjonalnych podstaw do uznania, że wysokie kwalifikacje wymagane do bycia powołanym na urząd sędziego Sądu Najwyższego nie są – w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji – wystarczające do bycia wybranym na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

5.3. Uzasadnienie wniosku w części dotyczącej niezgodności art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 194 ust. 1 Konstytucji jest wewnętrznie niespójne, a przedstawione przez wnioskodawcę zarzuty oraz argumenty nie pozwalają na poddanie zaskarżonych przepisów merytorycznej kontroli.

Po pierwsze, w uzasadnieniu wnioskodawca zakwestionował indywidualny akt stosowania prawa przez Sejm w postaci wyboru 8 października 2015 r. na sędziego Trybunału Konstytucyjnego osoby, która uzyskała magisterium z prawa kanonicznego, a nie prawa „ogólnego”. Wnioskodawca podniósł, że Sejm, wykonując zaskarżoną normę ustawową i dokonując jej weryfikacji, „źle odtworzył standard konstytucyjny wymagający «wiedzy prawniczej»” w stosunku do kandydata na stanowisko sędziego Trybunału (s. 8 wniosku).

Po drugie, powołane przez wnioskodawcę argumenty świadczą o tym, że wniosek zmierza do uzyskania od Trybunału wiążącej wykładni zaskarżonych przepisów. W uzasadnieniu wnioskodawca w sposób jednoznaczny opowiedział się za wykładnią tych

przepisów, zgodnie z którą przesłanka ukończenia „studiów prawniczych” może być spełniona tylko przez ukończenie studiów prawniczych „ogólnych”, a nie „wyspecjalizowanych” (w tym m.in. prawa kanonicznego). Uzasadniając to stanowisko, wnioskodawca posłużył się interpretacją językową oraz funkcjonalną zaskarżonych przepisów. Wnioskodawca wskazał również, z powołaniem się na ustalenia nauki prawa, że takie rozumienie tych przepisów jest zgodne z wymaganiami art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ostatecznie wnioskodawca zwrócił się jednak do Trybunału o dokonanie kontroli odmiennego rozumienia zaskarżonych przepisów. W ostatnim zdaniu tej części uzasadnienia podniósł, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z Konstytucją w zakresie, w jakim rozumiane są w ten sposób, że do bycia wybranym na stanowisko sędziego Trybunału wystarczające jest „posiadanie magisterium prawa kanonicznego lub magisterium z innej wąskiej specjalności prawniczej”. Jedynym argumentem wskazanym na poparcie takiej wykładni zaskarżonych przepisów jest stwierdzenie, że Sejm, wybierając 8 października 2015 r. magistra prawa kanonicznego na sędziego Trybunału, nadał tym przepisom „konkretną treść” (s. 8 wniosku).

Rozpoznanie tak sformułowanych zarzutów jest niedopuszczalne, gdyż nie leży w kompetencji Trybunału (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78, cz. III, pkt 1.3). Kontrolowanie stosowania prawa, w tym jego jednostkowej wykładni przez organy władzy publicznej, co do zasady nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału. W orzecznictwie Trybunału dominuje pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa może być norma dekodowana z zaskarżonego przepisu według brzmienia ustalonego przez praktykę organów państwa, ale tylko wówczas, gdy praktyka jest utrwalona oraz konsekwentna, a zarazem bezspornie ustaliła treść danego przepisu (zob. np. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62, cz. III, pkt 4.6 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Kwestionowana przez wnioskodawcę wykładnia zaskarżonych przepisów nie jest ani utrwalona, ani konsekwentna. Asumptem do poddania jej kontroli Trybunału był jednostkowy akt stosowania prawa przez Sejm, który nie zawiera szerszego uzasadnienia (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M. P. poz. 1041). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że jednostkowy przypadek zastosowania zaskarżonych przepisów doprowadził do nadania im konkretnej treści normatywnej w takim rozumieniu, które miałyby cechy trwałości i jednolitości.

Dopuszczalność merytorycznego orzekania co do zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów jest wykluczona również z innego powodu. Przedstawione w uzasadnieniu argumenty koncentrują się na zastosowaniu zakwestionowanych przepisów. Nie dają podstaw do rekonstrukcji zarzutu hierarchicznej niezgodności norm prawnych. Wnioskodawca nie zarzucił bowiem, że zaskarżone wymagania ustawowe stawiane kandydatom na sędziów Trybunału są sprzeczne z przewidzianym w art. 194 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji wymaganiem „wyróżniania się wiedzą prawniczą”. W szczególności wnioskodawca nie stwierdził, że wymagania ustawowe odsyłające do kwalifikacji przewidzianych dla sędziów Sądu Najwyższego są zbyt niskie lub nadmiernie wysokie w świetle norm konstytucyjnych. Tym samym uzasadnienie wniosku w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 194 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymagań formalnych stawianych wnioskowi przez art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z uwagi na powyższe Trybunał zobowiązany był na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Zarzuty niezgodności art. 19 ust. 2 ustawy o TK z art. 112 i art. 197 Konstytucji oraz art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1, art. 112, art. 194 ust. 1 i art. 197 Konstytucji.

6.1. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o TK: „Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”.

Z kolei art. 137 ustawy o TK stanowi, że: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”.

6.2. Zaskarżony art. 19 ust. 2 ustawy o TK normuje jedno ze stadiów procedury wyboru sędziego Trybunału przez Sejm. Przesądza, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału należy kierować:

- do Marszałka Sejmu jako podmiotu reprezentującego Sejm i czuwającego nad tokiem i terminowością jego prac,

- w terminie, który został skorelowany z upływem dziewięcioletniej kadencji sędziego Trybunału (*verba legis*: „nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”).

Artykuł 19 ust. 2 został zamieszczony w rozdziale 3 ustawy o TK „Sędziowie Trybunału” i ma charakter regulacji proceduralnej, która kształtuje przebieg i porządek początkowej sekwencji prac sejmowych w sprawie wyboru sędziego Trybunału. Z jednej strony jest to zatem unormowanie adresowane do organu władzy publicznej, upoważnionego konstytucyjnie do wyboru sędziego TK na kadencję (tj. do Sejmu reprezentowanego przez swojego Marszałka), z drugiej zaś – do podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK i inicjowania postępowania w tej sprawie w Sejmie.

Artykuł 19 ust. 2 ustawy o TK został przewidziany jako stały element procedury wyboru sędziego TK, co znaczy, że – zgodnie z zamysłem ustawodawcy – powinien być stosowany w każdych kolejnych wyborach, które odbędą się po wejściu w życie ustawy o TK, z wyjątkiem wyborów sędziów Trybunału w 2015 r., na podstawie odrębnego unormowania w art. 137 ustawy o TK.

6.3. W art. 19 ust. 1 ustawy o TK ustawodawca doprecyzował, że – analogicznie do poprzedniego stanu prawnego na gruncie art. 5 ust. 4 ustawy o TK – prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Wniosek jest opiniowany przez komisje sejmowe właściwe rzeczowo na podstawie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), a następnie Sejm bezwzględną większością głosów dokonuje wyboru sędziego Trybunału spośród prawidłowo zgłoszonych kandydatów, podejmując uchwałę (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji, art. 19 ust. 4 ustawy o TK, art. 26, art. 30-31 Regulaminu Sejmu). Szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz trybu postępowania z wnioskiem w Sejmie określa regulamin Sejmu (zob. art. 26 i n. Regulaminu Sejmu w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o TK).

Jeśli wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału nastąpiło przed upływem jego kadencji, termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału

został skrócony do 21 dni (zob. art. 19 ust. 3 ustawy o TK). Ustawa o TK przewiduje również, że jeżeli głosowanie na posiedzeniu Sejmu nie zostało zakończone wyborem sędziego Trybunału, termin złożenia nowego wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, wynosi 14 dni od dnia głosowania (zob. art. 20 ustawy o TK).

6.4. W bezpośrednim związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK pozostaje art. 137 ustawy o TK. Jego istotą jest ustanowienie odstępstwa od ogólnej zasady przewidzianej w art. 19 ust. 2 ustawy o TK, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji sędziego Trybunału. W art. 137 ustawy o TK termin ten uległ skróceniu do 30 dni i zarazem został zrelatywizowany do „dnia wejścia w życie ustawy [o TK]”. Zdarzenie to ustawodawca przyjął za moment wyznaczający początek biegu terminu złożenia wniosku.

Artykuł 137 został zamieszczony w rozdziale 13 ustawy o TK „Przepisy przejściowe i dostosowujące”. Jest to rozwiązanie przejściowe, którego czasowy zakres zastosowania ogranicza się do wyboru 5 sędziów Trybunału w 2015 r. (*verba legis*: „sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015”).

6.5. Zarówno art. 19 ust. 2, jak i art. 137 zostały wprowadzone do ustawy o TK w toku prac ustawodawczych w Sejmie.

Pierwotnie prezydencki projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590/VII kadencja Sejmu; dalej: projekt ustawy o TK) przewidywał rozbudowaną procedurę wyborczą, która rozpoczynała się 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego Trybunału, przy czym ostateczne zgłoszenie Marszałkowi Sejmu kandydata na to stanowisko, wyłonionego w drodze sformalizowanej preselekcji, następowało nie później niż 2 miesiące przed upływem kadencji sędziego Trybunału (zob. art. 19-25 projektu ustawy o TK). Podczas prac w komisjach sejmowych po pierwszym czytaniu projektu ustawy o TK ustawodawca odstąpił jednak od tej koncepcji, powracając zasadniczo do modelu wyboru sędziego Trybunału obowiązującego na gruncie ustawy o TK z 1997 r. W związku z tym zmianie uległa również regulacja dotycząca zgłaszania Marszałkowi Sejmu wniosku w sprawie wyboru sędziego Trybunału, która finalnie została zamieszczona w ustawie o TK jako art. 19 ust. 2. Początkowo w tym przepisie został wskazany jeszcze czteromiesięczny termin złożenia wniosku (zob. Sprawozdanie

Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [druk nr 1590] z 9 kwietnia 2015 r. – dokument dostępny na stronie internetowej Sejmu, www.sejm.gov.pl), ale w wyniku poprawki zgłoszonej 6 maja 2015 r. został skrócony do 3 miesięcy (zob. art. 19 ust. 2 w brzmieniu przyjętym w Sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej z 12 maja 2015 r. o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 3397/VII kadencja Sejmu, a także zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 235) i Komisji Ustawodawczej (nr 128) z 6 maja 2015 r., s. 29-31 – dokumenty dostępne na stronie internetowej Sejmu).

O ile zamieszczenie w ustawie o TK art. 19 ust. 2 było legislacyjnym następstwem opowiedzenia się przez Sejm za innym niż przewidywała inicjatywa ustawodawcza modelem wyboru sędziego Trybunału, o tyle problematyka unormowana w art. 137 ustawy o TK stanowiła zupełne *novum*. Projekt ustawy o TK nie zakładał specjalnych rozwiązań proceduralnych odnośnie do wyboru sędziego Trybunału w 2015 r. Pojawiły się one w trakcie prac ustawodawczych w komisjach sejmowych po pierwszym czytaniu i były motywowane pragmatycznie – spodziewaną koniecznością zagwarantowania Trybunałowi zdolności orzekania, w tym w pełnym składzie, w okresie przejściowym po wejściu w życie ustawy o TK (zob. art. 136 w brzmieniu przyjętym w Sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej z 12 maja 2015 r. o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 3397/VII kadencja Sejmu, a także zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 236) i Komisji Ustawodawczej (nr 129) z 12 maja 2015 r., s. 29-32 – dokumenty dostępne na stronie internetowej Sejmu).

6.6. Wnioskodawca rozważył, czy art. 137 ustawy o TK może być przedmiotem kontroli Trybunału, dochodząc ostatecznie do wniosku, że wprowadzie przepis przejściowy określający termin zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w 2015 r. został już skonsumowany, jednak należy przyjąć, że nadal obowiązuje w sensie materialnym. Wnioskodawca zastrzegł też, że wydanie orzeczenia merytorycznego jest w tym wypadku konieczne do ochrony „konstytucyjnego czynnego obywatelskiego prawa wyborczego do Sejmu, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji”; orzeczenie jest zatem dopuszczalne na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał uwzględnił częściowo stanowisko wnioskodawcy. Istotnie art. 137 ustawy o TK wyczerpał już zakres swojego zastosowania, ponieważ na jego podstawie zostały dokonane zgłoszenia kandydatów na wszystkie stanowiska sędziów Trybunału, które należało obsadzić w 2015 r. Niemożliwe jest także przywrócenie trzydziestodniowego terminu składania wniosków, gdyż termin ten wygaśł *ex natura*. W tym sensie art. 137 ustawy o TK nie może być już stosowany *pro futuro*, pozostaje jedynie podstawą prawną pewnych czynności prawnych, dokonanych w przeszłości, które stanowiły obligatoryjny element postępowania w sprawie wyboru sędziów Trybunału przez Sejm w 2015 r. Trzeba również odnotować, że w ustawie o TK nie została przewidziana żadna procedura unieważnienia lub wznowienia postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału, wobec którego Sejm podjął już uchwałę o wyborze na stanowisko (przeprowadził głosowanie sfinalizowane wyborem sędziego Trybunału). Tym samym nie ma podstaw, aby w jakikolwiek sposób „powrócić” do etapu zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału na mocy art. 137 ustawy o TK. Takie przepisy w orzecznictwie Trybunału charakteryzuje się jako tzw. regulacje skonsumowane i uznaje za nieobowiązujące w rozumieniu ustawy o TK (zob. np. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11; 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78; a także postanowienia TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143; 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266; 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163).

Choć tak zasugerował wnioskodawca, podstawą kontynuowania postępowania przez Trybunał nie może być art. 104 ust. 3 ustawy o TK. Ani zgłoszenie kandydata na sędziego Trybunału przez Prezydium Sejmu lub grupę 50 posłów, ani tym bardziej sam wybór takiej osoby na stanowisko sędziego Trybunału nie tworzą kandydatowi i organom, które go zgłaszają, żadnych konstytucyjnych praw podmiotowych lub roszczeń prawnych (do bycia wybranym na to stanowisko przez Sejm). Problematyka wyboru sędziego Trybunału nie ma związku z ochroną konstytucyjnych wolności i praw (o tej przesłance wspomina art. 104 ust. 3 ustawy o TK); jest to zagadnienie o charakterze wyłącznie ustrojowym.

Niezależnie jednak od powyższych uwag Trybunał przesądził, że art. 137 ustawy o TK podlega kontroli konstytucyjności w zakresie, w jakim dotyczy postępowań

w sprawie wyboru sędziego Trybunału, które zostały zainicjowane w 2015 r. i – w dniu orzekania przez Trybunał – nie zostały zakończone złożeniem wobec Prezydenta ślubowania (zob. art. 21 ustawy o TK). Trybunał stwierdził, że w tej części art. 137 ustawy o TK nadal obowiązuje jako fragment mechanizmu prawnego, inicjowanego wnioskiem w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, a zamykanego odebraniem przez Prezydenta ślubowania od osoby wybranej przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału. Dopóki przewidziana prawem sekwencja czynności nie zostanie zakończona, art. 137 ustawy o TK – mimo że nie może być podstawą nowych czynności wyborczych – powinien być traktowany jako jedna z podstaw prawnych postępowania w sprawie obsadzenia stanowiska sędziego na dziewięcioletnią kadencję, które wciąż się toczy.

6.7. Ustalając dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 137 ustawy o TK, Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie, czy uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji (M.P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135; dalej: uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r.) wpłynęły na moc obowiązującą tego przepisu, i czy w konsekwencji Trybunał może w tym zakresie kontynuować postępowanie.

Treścią 5 uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. było – jak wspomniano – stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał Sejmu poprzedniej kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału. Publikacja tych ostatnich uchwał w Monitorze Polskim wieńczyła sejmową procedurę wyboru 5 sędziów Trybunału, których kadencje kończyły się 6 listopada oraz 2 i 8 grudnia 2015 r. W uzasadnieniu projektu uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. (druki nr 42, 43, 44, 45, 46/VIII kadencja Sejmu) projektodawca wyjaśniał m.in., że: „Stwierdzając (...) brak mocy prawnej uchwał o wyborze osób na stanowisko sędziego Trybunału (...) Sejm nie dokonuje czynności odwołania prawnie wybranych sędziów. Po pierwsze, niedopuszczalne jest odwołanie legalnie wybranych sędziów Trybunału (...); po drugie, nie można dokonać odwołania z funkcji, która nie została od początku objęta z uwagi na wadliwość wyboru. Sejm jest jednak władny ocenić i konwalidować swoje działanie. Procedowane dziś stwierdzenie braku mocy prawnej powołanych uchwał jest elementem tej konwalidacji. Nie należy go zatem utożsamiać także z uchyleniem, unieważnieniem czy zniesieniem prawnie dokonanych uchwał i ich skutków. Stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał jest jedynie uznaniem

(oceną), że ich podjęcie nastąpiło z naruszeniem przepisów procedury. (...) Jego konsekwencją jest ponowne otwarcie możliwości przeprowadzenia procedury wyboru”.

W uchwałach z 25 listopada 2015 r. Sejm zwrócił się jednocześnie do Prezydenta, aby powstrzymał się od odbioru ślubowania od sędziów Trybunału wybranych przez Sejm VII kadencji.

Trybunał zaznaczył, że uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. nie są przedmiotem kontroli w tym postępowaniu. Jednakże ze względu na to, że możliwość merytorycznego badania art. 137 ustawy o TK jest dopuszczalna o tyle, o ile w dniu orzekania przez Trybunał nadal toczą się procedury obsadzenia stanowisk sędziego Trybunału (zob. wcześniejsze uwagi dotyczące problemu obowiązywania art. 137 ustawy o TK), należało ustalić, jakie skutki prawne dla mocy obowiązującej art. 137 ustawy o TK miało podjęcie przez Sejm wspomnianych 5 uchwał z 25 listopada 2015 r. Dlatego w zakresie determinującym przedmiot kontroli konstytucyjności w tej sprawie, a co za tym idzie wyznaczającym kognicję sądu konstytucyjnego, Trybunał odniósł się do charakteru prawnego uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r.

Zgodnie z art. 69 Regulaminu Sejmu, uchwały z 25 listopada 2015 r. należy traktować jako akty prawne o charakterze wewnętrznym, mające cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś rezolucji. Z prawnego punktu widzenia ich treścią jest – po pierwsze – przedstawienie politycznego stanowiska Sejmu w konkretnej sprawie, która w danym momencie została oceniona przez izbę jako doniosła, po drugie zaś – niewiążące prawnie wezwanie organu państwa (*in casu* Prezydenta) do określonego działania. Uchwały z 25 listopada 2015 r. nie są rozstrzygnięciami o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu, polegającej na obsadzaniu bądź zwalnianiu przewidzianych prawem stanowisk i funkcji publicznych. W tym sensie są one kategoryalnie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m.in. swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uchwały z 25 listopada 2015 r. i zawarte w nich stwierdzenia (oświadczenia) z definicji nie wpłynęły zatem na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału, których kadencje zakończyły się 6 listopada, 2 i 8 grudnia 2015 r. – nie mogły wywrzeć w tej mierze żadnego skutku prawnego i nie rzutują na moc obowiązującą art. 137 ustawy o TK. Wbrew zawartej w nich deklaracji, następstwa uchwał z 25 listopada 2015 r. należy tłumaczyć zgodnie z ich prawną naturą oraz pozycją w systematyce uchwał Sejmu.

Nie ma przy tym znaczenia, że konwencja terminologiczna przyjęta m.in. na gruncie art. 21 ust. 1 ustawy o TK zakłada, że sędzia Trybunału wybrany przez Sejm, ale jeszcze niezaprzyśiężony przez Prezydenta, jest „osobą wybraną na stanowisko sędziego Trybunału”. W myśl regulacji konstytucyjnej, która ma nadrzędną moc prawną i autonomiczną treść, o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm (*verba legis*: „Trybunał Konstytucyjny składa się z [...] sędziów, wybieranych [...] przez Sejm [...]”; zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji). Uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości („braku mocy prawnej”) bądź *post factum* go „konwalidować”.

Dlatego Trybunał stwierdził, że przyjęcie przez Sejm VIII kadencji uchwał z 25 listopada 2015 r. nie wyłącza kontroli konstytucyjności art. 137 ustawy o TK.

6.8. Wnioskodawca zarzucił, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są niezgodne z art. 112 Konstytucji, który stanowi, że: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”.

Według wnioskodawcy, problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materią regulaminową i nie może być normowana w ustawie o TK. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału jest elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc dotyczy kwestii, które w art. 112 Konstytucji zostały odesłane do Regulaminu Sejmu.

6.9. Zasada autonomii regulaminowej Sejmu określa pozycję ustrojową tego organu w systemie rządów; jest przejawem ogólniejszej zasady – autonomii parlamentu, która przewiduje, że każda z izb ustawodawczych samodzielnie decyduje o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że autonomia Sejmu dotyczy nie tylko wewnętrznej organizacji oraz postępowań parlamentarnych, lecz także m.in. wyłączności decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów

oraz wyłączności zarządzania terenem parlamentu. Stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji oraz równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami (zob. – aktualnie w tym zakresie, mimo zmiany stanu prawnego – L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/1994, s. 9 i n.; a także W. Sokolewicz, komentarz do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 10 i n.).

Treść konstytucyjnej zasady autonomii regulaminowej Sejmu była analizowana w orzecznictwie Trybunału. W orzeczeniu z 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2), zapadłym jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, Trybunał wywiódł, że „na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się ściśle z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały, wykluczającej wpływ na treść czynników zewnętrznych. Formą tą w systemach opartych o zasadę podziału władzy nie jest na ogół ustawa, bowiem tryb jej uchwalenia zakłada udział egzekutywy (rządu, głowy państwa) w poszczególnych fazach procesu ustawodawczego. Regulamin przyjęty w postaci uchwały parlamentu (jego izb) uznany jest zatem za wyraz respektowania autonomii parlamentu”.

6.10. W Konstytucji zasada autonomii regulaminowej Sejmu została wyrażona w art. 112. Z kolei art. 124 Konstytucji stanowi, że art. 112 stosuje się odpowiednio do Senatu. Artykuł 112 musi być interpretowany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych dotyczących regulaminów parlamentarnych. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania obywatelom informacji o działalności Sejmu i Senatu określają regulaminy tych organów. Natomiast art. 123 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Wskazane przepisy Konstytucji ustanawiają zasadę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu w sprawach w nich określonych.

Zasada autonomii regulaminowej Sejmu ustanawia wyjątek od nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy, co znaczy, że konstytucyjnie zastrzeżona wyłączność regulaminu do unormowania właśnie w tym akcie określonego kwantum spraw rzutuje bezpośrednio na granice ustawodawstwa. Ustawa, która wkroczy w materię zastrzeżoną

dla Regulaminu Sejmu, naruszy przepisy Konstytucji statuujące tę wyłączność (zob. podobnie L. Garlicki, dz. cyt., s. 23; W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 11 i n.).

Z drugiej strony Konstytucja nakazuje uregulowanie wielu zagadnień dotyczących funkcjonowania parlamentu, w tym kwestii organizacji i porządku jego prac, w ustawie. Chodzi m.in. o art. 63 – tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków wniesionych do Sejmu, art. 105 ust. 6 – zasady i tryb pociągania posłów do odpowiedzialności karnej, art. 112 – tryb działania sejmowej komisji śledczej, lub art. 118 ust. 2 – tryb postępowania z tzw. obywatelską inicjatywą ustawodawczą. Nie ulega zatem wątpliwości, że Konstytucja przewiduje zróżnicowane źródła prawa parlamentarnego. Oprócz przepisów jej samej, niektóre materie mogą być zamieszczone w ustawie, inne zaś w regulaminie izby. Rozdział tej problematyki zależy od wskazań zawartych wprost w ustawie zasadniczej, a w wypadku ich braku bądź trudności z jednoznaczną kwalifikacją od *meritum* regulacji.

Na tym tle w wyroku z 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99) Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie zakazuje normowania w Regulaminie Sejmu spraw niewymienionych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 Konstytucji. Regulamin nie może jednak wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy. Do materii tych należy w szczególności sfera praw i obowiązków jednostki. Przepisy regulaminowe nie mogą zatem samoistnie nakładać obowiązków na jednostkę i inne podmioty prywatne występujące w obrocie prawnym ani konkretyzować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty. Nie mogą one również przyznawać Sejmowi i jego organom kompetencji władczych ani nakładać nowych, niewskazanych w ustawie obowiązków na inne organy władzy publicznej. Regulamin Sejmu może natomiast uszczegóławiać regulacje konstytucyjne i ustawowe określające obowiązki organów państwowych wobec Sejmu i jego organów. Na gruncie Konstytucji można zatem wyróżnić:

- 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne,
- 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz

- 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegóławiający – w regulaminach parlamentarnych. Ta ostatnia sfera obejmuje – na mocy art. 112 Konstytucji – sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Przepisy regulaminów parlamentarnych dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne

nie tylko z Konstytucją, lecz także z ustawami (zob. też wyrok TK z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55).

W orzecznictwie Trybunału odnotowuje się również, że precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności regulaminów parlamentarnych może sprawiać trudności (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. U 10/92 i K 8/99 oraz wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104). Jako przykład podaje się zakres wyłączności ustawy w wypadku powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 215 Konstytucji) oraz powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego, w tym m.in. Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 7 Konstytucji) – dotyczy to powoływania lub odwoływania wymienionych organów zarówno przez Prezydenta, jak i przez Sejm i Senat. Zdaniem L. Garlickiego, materia prawa parlamentarnego odnosi się niekiedy do kwestii „na styku” działania Sejmu (Senatu) i innych organów konstytucyjnych, co może przemawiać za uregulowaniem ustawowym z uwagi na związek z konstytucyjnym zakresem wyłączności ustawy oraz w celu zachowania całościowego charakteru danej regulacji (zob. L. Garlicki, dz. cyt., s. 14-15).

6.11. Wnioskodawca zakwestionował tylko jeden z elementów procedury wyboru sędziego przez Sejm – termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału. Przed wejściem w życie ustawy o TK zagadnienie to było normowane w art. 30 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Sejmu (*nota bene* w dniu orzekania przez Trybunał przepis ten nie został dostosowany do zmian ustawowych). Ustawa o TK z 1997 r. nie określała terminu złożenia wniosku, regulowała natomiast inne elementy sejmowego postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału – podmioty uprawnione do wysuwania kandydatów na sędziego Trybunału oraz liczbę głosów koniecznych do podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału (zob. art. 5 ust. 4 ustawy o TK z 1997 r.).

Trybunał ograniczył swoje orzeczenie w tej sprawie do problemu konstytucyjnego postawionego we wniosku, tj. zgodności z zasadą autonomii regulaminowej Sejmu podstawy prawnej terminu złożenia wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK. Zgodnie z wyborem wnioskodawcy, poza zakresem rozważań pozostały zatem inne zagadnienia wyboru sędziego Trybunału przez Sejm na podstawie ustawy o TK i Regulaminu Sejmu.

6.12. Trybunał uwzględnił, że zasada autonomii regulaminowej Sejmu dotyczy wszystkich sfer działania tego organu, a więc zarówno funkcji ustawodawczej i kontrolnej (zob. art. 95 Konstytucji), jak i tzw. funkcji kreacyjnej, a więc powoływania i odwoływania organów państwa lub osób wchodzących w ich skład, w tym wyboru sędziego Trybunału (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji).

Wnioskodawca wskazał, że problematyka terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału mieści się w pojęciu „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc – stosownie do brzmienia art. 112 Konstytucji – powinna być przekazana do unormowania w Regulaminie Sejmu. Trybunał nie podzielił tego stanowiska.

Procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym powiązaniu (zob. np. art. 122 ust. 3 Konstytucji – prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy, art. 193 Konstytucji – pytanie prawne sądu, art. 189 Konstytucji – rozstrzyganie sporów kompetencyjnych). Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach. W tym kontekście należy także zaznaczyć, że zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji. Trybunał może oczywiście przejściowo pracować w zmniejszonym składzie, niemniej zawsze należy to traktować jako wyjątek i przejaw splotu okoliczności o nadzwyczajnej randze, wywołanych wydarzeniami o zobiektywizowanym charakterze, w żadnym zaś razie nie może to być efekt praktyki działania organów państwa, które są odpowiedzialne za obsadzenie stanowiska sędziego Trybunału.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia

technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. Jak już wspomniano, sprawne i terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa, które nie mogą tego zaniechać (zob. wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; zob. też wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Na ustawodawcy spoczywa natomiast powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego.

6.13. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są zgodne z art. 112 Konstytucji.

6.14. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przewiduje procedurę, która narusza prawo wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji.

Wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur na sędziego Trybunału w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy o TK pozwoliło, „aby większość sejmowa *quasi-en bloc* rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie”. Tymczasem wybór sędziego Trybunału „niejako wprzód” nie jest dopuszczalny. Dziewięcioletnia kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a tym samym stopniowo musi dojść do rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich. Przepis przejściowy umożliwiający Sejmowi, „któremu upływa kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków Trybunału, którym mandat kończy się w przyszłej kadencji Sejmu”, jest zatem niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6.15. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

W wypadku nieobsadzonego stanowiska sędziowskiego w składzie Trybunału, konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu – zgodnie z przewidzianymi procedurami – jest jego

niezwłoczne uzupełnienie. W piśmiennictwie odnotowuje się, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby – przejściowo – Trybunał działał w zmniejszonym składzie, tak samo jak nie ma przeszkód, aby przepisy proceduralne określały możliwość podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć przez mniej liczne składy sędziowskie (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3-4).

Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji wyznacza kadencję sędziego Trybunału na stały okres 9 lat. Ustanowienie względnie długiej kadencji potwierdza, że w polskim modelu ustrojowym nastąpiło rozerwanie wszelkich więzi między sądem konstytucyjnym a konfiguracją polityczną urzędującego Sejmu. Normy konstytucyjne *implicite* zakładają, że w składzie Trybunału mogą znaleźć się sędziowie wybrani przez dwa (a niekiedy nawet trzy) kolejne Sejmy, co „zapewnia *sui generis* pluralizm składu Trybunału i ułatwia zachowanie bezstronności i niezawisłości wobec zmieniających się większości parlamentarnych” (L. Garlicki, jw., s. 8).

W Konstytucji została przyjęta koncepcja indywidualizacji wyboru sędziego Trybunału. Kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego; nominacje sędziowskie są rozproszone w czasie, zgodnie z naturalnym (chronologicznym) zwalnianiem kolejnych stanowisk.

6.16. Aby rozstrzygnąć wątpliwość zgłoszoną przez wnioskodawcę, czy art. 137 ustawy o TK narusza kompetencję w zakresie wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji, należy odtworzyć sekwencję czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału w 2015 r.

Pierwsze posiedzenie Sejmu VII kadencji zostało zwołane 8 listopada 2011 r. i od tego dnia (*verba legis*: „z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie”) rozpoczęła się czteroletnia kadencja tego organu (zob. art. 98 ust. 1 w związku z art. 109 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 98 ust. 1 *in fine* Konstytucji, kadencja Sejmu rozpoczęta 8 listopada 2011 r. trwała „do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji”. Pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji odbyło się 12 listopada 2015 r. i był to jednocześnie pierwszy dzień kadencji kolejnego Sejmu.

W 2015 r. kończy się kadencja pięciu sędziów Trybunału – kadencja trzech z nich upływała 6 listopada, zaś kadencja dwóch kolejnych 2 i 8 grudnia. Koniec kadencji trzech

sędziów Trybunału przypadał zatem w trakcie kadencji Sejmu VII kadencji, a pozostałych dwóch sędziów – w trakcie kadencji Sejmu VIII kadencji.

Taki sam wniosek płynie także przy nieco innym kalendarzu wyborczym w wyborach parlamentarnych w 2015 r. Można bowiem uznać, że w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o TK i w momencie jej ogłoszenia nie było jeszcze wiadomo, kiedy Prezydent zarządzi wybory ani tym bardziej, kiedy wyznaczy termin pierwszego posiedzenia Sejmu VIII kadencji. Uwzględniając, że Sejm VII kadencji rozpoczął swoje prace 8 listopada 2011 r., ostatnim terminem, w którym mogły odbyć się wybory, był 1 listopada 2015 r. Znaczyło to, że kadencja Sejmu VII kadencji mogła potrwać maksymalnie do 30 listopada (1 grudnia mijał trzydziestodniowy termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu kolejnej kadencji). Także przy takim układzie zakończenie kadencji dwóch sędziów Trybunału, które przypadało 2 i 8 grudnia 2015 r., następowało już po rozpoczęciu funkcjonowania Sejmu VIII kadencji.

6.17. Trybunał stwierdził, że z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione stanowisko sędziego Trybunału. Z wyrażenia „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm” wynika, że chodzi nie o jakikolwiek Sejm, ale o ten, którego czasowy zakres działania pokrywa się z dniem wygaśnięcia bądź upływu kadencji sędziego Trybunału. Możliwa jest oczywiście sytuacja, gdy Sejm nie zdoła obsadzić stanowiska sędziego Trybunału ze względu na różne okoliczności faktyczne, takie jak np. brak poparcia kandydata bądź krótkie terminy przeprowadzenia procedury wyborczej ze względu na bliskie wybory parlamentarne. W takim wypadku obowiązek wyboru sędziego Trybunału przechodzi w naturalny sposób na kolejny Sejm. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że ciągłość funkcjonowania sądu konstytucyjnego i ochrona kadencji sędziów Trybunału są chronione konstytucyjnie i powinny być punktem odniesienia dla wszystkich organów państwa biorących udział w obsadzaniu urzędu sędziego Trybunału. Akceptowalny konstytucyjnie jest również przejściowy wakat w składzie Trybunału, pod warunkiem jednak, że jest on rezultatem splotu usprawiedliwionych okoliczności faktycznych, a nie obraną przez organ państwa strategią bądź środkiem działania.

Trybunał przychylił się do zarzutów wnioskodawcy, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału mających zastąpić sędziów,

których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r. (tj. sędziów, których kadencja upływa po rozpoczęciu kadencji Sejmu VIII kadencji), jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Sędziowie ci zostali wybrani przez organ nieuprawniony. Wybór sędziego Trybunału nie może zostać dokonany niejako z góry (przed czasem) w stosunku do stanowisk sędziowskich, które zostaną zwolnione dopiero w trakcie kadencji przyszłego Sejmu. Sprowadzając rzecz *ad absurdum*, mechanizm przewidziany w art. 137 ustawy o TK mógłby zostać wykorzystany nie tylko w wypadku sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła w 2015 r., lecz także do tych stanowisk, które zostaną opróżnione w kolejnych latach. Byłby to niebezpieczny precedens.

6.18. Za *ratio legis* art. 137 ustawy o TK nie mogą stać argumenty odwołujące się do wyjątkowego charakteru okresu przejściowego obowiązywania nowej, kompleksowej ustawy o TK oraz trudności praktycznych związanych z koincydencją wyborów parlamentarnych i wyboru sędziów Trybunału.

Trybunał zwrócił uwagę, że projekt ustawy o TK został wniesiony do Sejmu 11 lipca 2013 r. i nie było przeszkód, aby starannie i w wyważony sposób skorelować moment uchwalenia ustawy oraz jej *vacatio legis* z czynnościami wyborczymi, w które obfitował rok 2015. Skutki norm konstytucyjnych, w tym art. 194 ust. 1, nie mogą być uzależnione od terminu wejścia w życie ustawy o TK lub temporalnych uwarunkowań jej procedur wyborczych. To ustawodawca powinien był przewidzieć adekwatne przepisy przejściowe, które eliminowałyby potencjalną kolizję z normą konstytucyjną; ostatecznie mógł nawet przesunąć stosowanie nowych rozwiązań do wyborów sędziego Trybunału, które przypadały w kolejnych latach. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy był szeroki. Z tej perspektywy – odmiennie niż podnoszono podczas prac legislacyjnych w Sejmie – art. 137 ustawy o TK nie był ani konieczny, ani tym bardziej nie mógł przeciwdziałać hipotetycznej obstrukcji prac sądu konstytucyjnego.

6.19. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał orzekł, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału mających zastąpić sędziów, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6.20. Wnioskodawca podniósł, że art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa

w drodze wyboru posłów”. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji: „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”.

Trybunał stwierdził, że norma konstytucyjna dotycząca czynnego prawa wyborczego m.in. w wyborach do Sejmu może być – w najlepszym razie – dalekim pośrednim ogniwem wnioskowania o kompetencji Sejmu w zakresie wyboru sędziego Trybunału na kadencję. Zagadnienie przedstawione we wniosku nie ma zatem wspólnej merytorycznej płaszczyzny z treścią art. 62 ust. 1 Konstytucji – przepis ten jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

6.21. Jako wzorzec kontroli art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK wnioskodawca podał art. 197 Konstytucji, który stanowi, że: „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten przesądza, że w ustawie mogą zostać określone tylko kwestie organizacji i trybu pracy Trybunału, nie można natomiast uregulować terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału.

Trybunał przyjął, że art. 197 Konstytucji w całości odnosi się do wewnętrznej organizacji i porządku prac Trybunału i nie dotyczy kwestii wyboru sędziego Trybunału przez Sejm. Nie wynika z tego jednak, że ta problematyka w ogóle nie może stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Jak już wcześniej wspomniano, z poszanowaniem zasady autonomii regulaminowej Sejmu ustawodawca powinien unormować w ustawie te zagadnienia prawne, które wpływają intensywnie na pozycję ustrojową sądu konstytucyjnego i status jego sędziego, w tym termin zgłaszania kandydatów na wakujące stanowisko sędziowskie.

Dlatego należało orzec, że art. 197 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK.

7. Zarzut niezgodności art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji.

7.1. Zaskarżony art. 19 ust. 5 ustawy o TK zawiera odesłanie do unormowania w Regulaminie Sejmu problematyki „szczegółowych wymogów dotyczących wniosku [w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału] oraz trybu postępowania z wnioskiem”.

7.2. Wstępną kwestią, która wymagała przesądzenia przez Trybunał, była dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy ze względu na przesłanki określone w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Nowa ustawa o TK zawiera tożsame co do istoty wymogi formalne pisma procesowego inicjującego kontrolę konstytucyjności prawa z wymogami, które obowiązywały pod rządami ustawy o TK z 1997 r. W tym zakresie dotychczasowe ustalenia Trybunału dotyczące obowiązku uzasadnienia wniosku pozostały aktualne także po wejściu w życie ustawy o TK.

Zgodnie z art. 60 i art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wniosek musi spełniać wymogi pisma procesowego, tzn. wyraźnie określać m.in. zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją (w tym precyzować przedmiot i zakres zaskarżenia), wskazywać odpowiednie wzorce kontroli oraz zawierać należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. również np. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40). Ponadto Trybunał jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku i nie może, wychodząc poza określone w nim granice, zastępować wnioskodawcy, korygując czy uzupełniając argumentację odnoszącą się do hierarchicznej zgodności prawa (zob. art. 50 ust. 1 ustawy o TK).

Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał. W szczególności uzasadnienie jest wadliwe wtedy, gdy zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji, na tle wzorca kontroli, wykraczają poza kognicję Trybunału (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli.

Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał wyjaśniał, że „[n]ie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Trybunał oczywiście nie ogranicza się do analizy stanowisk uczestników postępowania, w tym może uwzględniać argumenty, które nie zostały powołane przez wnioskodawcę; w toku postępowania Trybunał bada wszystkie istotne okoliczności, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (zob. art. 51 ustawy o TK). Nie przeczy to jednak temu, że pismo procesowe wnioskodawcy inicjujące postępowanie przed sądem konstytucyjnym musi spełniać przynajmniej minimalne wymogi formalne przewidziane prawem.

7.3. Zdaniem wnioskodawcy, art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. W ustawie o TK została zerwana praktyka regulowania problematyki wyboru sędziego Trybunału w Regulaminie Sejmu, ale ustawodawca uczynił to „w sposób wybiórczy i ograniczył się jedynie do unormowania [w ustawie o TK] jednego aspektu – terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału”. Szczegółowe określenie wymogów dotyczących wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem w myśl art. 19 ust. 5 ustawy o TK pozostawiono do unormowania w Regulaminie Sejmu.

Wnioskodawca stwierdził, że takie postępowanie jest sprzeczne z § 4 ust. 3 ZTP, który nie dopuszcza odesłań do przepisów Regulaminu Sejmu; przewiduje odesłania jedynie do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ale nie odesłania do przepisów innych aktów normatywnych.

Według wnioskodawcy: „Ustawodawca – jeśli uważa, że nie nastąpiło naruszenie autonomii Sejmu (co stanowi zarzut wcześniejszy w niniejszym wniosku) – powinien więc albo kompleksowo sam unormować wymogi dotyczące wniosku w sprawie zgłoszenia

kandydata na sędziego TK oraz tryb postępowania z tym wnioskiem, albo jak dotychczas pozostawić te sprawy do określenia w Regulaminie Sejmu”.

7.4. Zarzuty wnioskodawcy wobec art. 19 ust. 5 ustawy o TK nawiązują do jego innych zastrzeżeń konstytucyjnych. Z jednej strony osnową wniosku jest bowiem przekonanie wnioskodawcy, że termin zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, o czym stanowią m.in. zaskarżone art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK, powinien być przedmiotem regulacji w Regulaminie Sejmu (jest objęty materią regulaminową), z drugiej strony wnioskodawca podnosi, że art. 19 ust. 5 ustawy o TK narusza Konstytucję, ponieważ przez zawarte w nim odesłanie do Regulaminu Sejmu powoduje, że ustawa o TK tylko selektywnie normuje problematykę wyboru sędziego Trybunału. Wniosek jest w tej części wewnętrznie niespójny; twierdzenia wnioskodawcy nawzajem się znoszą.

Niezależnie jednak od tego, merytoryczne orzeczenie o art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest niedopuszczalne, gdyż wniosek nie zawiera niezbędnego uzasadnienia zarzutów. Trybunał stwierdził, że nie sposób za takie uzasadnienie uznać samego tylko nawiązania do jednego z paragrafów ZTP, który określa zasady formułowania tzw. przepisów odsyłających, bez podania choćby zarysu bardziej szczegółowych motywów, które miałyby wymiar konstytucyjny. Wnioskodawca nie odnotował, czy postać legislacyjna art. 19 ust. 5 ustawy o TK powoduje kwalifikowane niejasności prawa, czy wpływa na naruszenie czyichś wolności lub praw, czy wątpliwości mogą ewentualnie zostać rozstrzygnięte w toku stosowania prawa, a także czy sam § 4 ust. 3 ZTP, który wnioskodawca eksponuje, rzeczywiście przewiduje zamknięty katalog przepisów odesłania i bezpośrednio wpływa na sposób rozumienia konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji. *Prima facie* można byłoby przypuszczać, że istota zarzutu sprowadza się w tym wypadku do konfrontacji art. 19 ust. 5 ustawy o TK z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, przy czym wnioskodawca założył milcząco, że immanentną składową tej zasady jest treść § 4 ust. 3 ZTP, zrekonstruowana na podstawie swoistego wnioskowania *a contrario*.

7.5. Tymczasem orzecznictwo Trybunału na temat zasady poprawnej legislacji jest jednoznaczne (zob. np. wyroki TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11; 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81, a także postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r.,

sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72). Nie ulega wątpliwości, że ZTP normują uniwersalne standardy redagowania tekstów prawnych i powinny być przestrzegane przez podmioty, do których zostały adresowane, niemniej z perspektywy Trybunału wzorcem kontroli konstytucyjności prawa w tym zakresie są normy wywodzone przede wszystkim z art. 2 Konstytucji.

Regulowanie określonego zagadnienia w różnych aktach normatywnych jest często stosowaną praktyką. Umieszczanie w przepisach ustawowych odesłań do innych aktów normatywnych, w tym do Regulaminu Sejmu, tylko w skrajnych wypadkach mogłoby zostać uznane za naruszenie Konstytucji. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał, „miałoby to miejsce wówczas, gdyby ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałoby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa” (postanowienie TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Zarzut naruszenia zasady określoności prawa przez ustawowe odesłanie do Regulaminu Sejmu był analizowany przez Trybunał także w sprawie dotyczącej zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej i zakresu immunitetu poselskiego; zastrzeżenia te zostały oddalone (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104).

7.6. Merytoryczna kontrola wniosku w odniesieniu do art. 19 ust. 5 ustawy o TK nie jest zatem możliwa bez aktywnego zaangażowania Trybunału do rekonstrukcji i istotnego uzupełnienia zarzutów. Trybunał nie może zastępować wnioskodawcy i – niejako w jego imieniu – podejmować z urzędu działań zmierzających do skorygowania pisma procesowego, aby spełniało przynajmniej minimalne warunki określone ustawą o TK.

Dlatego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w stosunku do art. 19 ust. 5 ustawy o TK na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.1. Przedmiotem wniosku uczyniono art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK, wskazując na niezgodność tych przepisów z zasadą autonomii Sejmu. Wzorcem kontroli wskazanych przepisów ustawy o TK stał się art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK: „Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: «Uroczyscie ślubuję, że pełniąc powierzone mi obowiązki sędziego Trybunału Konstytucyjnego będę wiernie służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyniąc to bezstronnie, według mego sumienia i z najwyższą starannością, oraz strzegąc godności sprawowanego urzędu». Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. Z kolei stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy o TK „Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”.

8.2. W ocenie wnioskodawcy, wprowadzenie Prezydenta w procedurę powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego na etapie ślubowania narusza istotę wyboru sędziów przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Narusza przez to także spójność konstytucyjnego „systemu instytucjonalnego”. Wnioskodawca stwierdził, że złożenie ślubowania, o którym mowa w art. 21 ustawy o TK, powinno być rozumiane jako element szerokiego procesu wyboru sędziów. Ma kończyć ten proces, umożliwiając jednocześnie wybranemu sędziemu rozpoczęcie urzędowania. Unormowanie wynikające z kwestionowanego przepisu skutkuje oddzieleniem podmiotu wybierającego sędziów od podmiotu przyjmującego ich ślubowanie. Rozwiązanie to nie ma umocowania konstytucyjnego, przez co – jak twierdzi wnioskodawca – jest sprzeczne z brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca przywołał przykłady rozwiązań konstytucyjnych dotyczących wyboru członków Trybunału Stanu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Argumentował na tym tle, że konstytucyjną zasadą jest pozostawienie procedury zaprzysiężenia osób wybieranych na dane stanowiska temu organowi państwa, który dokonuje ich wyboru. Ślubowanie ma bowiem stanowić potwierdzenie poparcia, jakiego danej osobie udzielił uprzednio organ wybierający. Obowiązywanie wspomnianej zasady wyjaśnia – zdaniem wnioskodawcy – brak unormowania w Konstytucji kwestii ślubowania sędziów Trybunału

Konstytucyjnego. Powinni oni składać takie ślubowanie przed Sejmem, ewentualnie Marszałkiem Sejmu.

8.3. Przystępując do oceny zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę wobec art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK, należy nawiązać do treści wzorca kontroli w tej sprawie. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. Przywołany tutaj przepis Konstytucji normuje wiele elementów determinujących status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Uwzględniając wszelkie wątpliwości formułowane przez wnioskodawcę oraz stawiany zarzut, Trybunał dokonał oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 21 ustawy TK wyłącznie w odniesieniu do tej części art. 194 ust. 1 Konstytucji, która wyraża zasadę wyboru sędziów Trybunału przez Sejm.

Art. 21 ust. 1 ustawy o TK posługuje się wyrażeniem „osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału”. Takie samo sformułowanie funkcjonowało w art. 5 ust. 5 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał zwraca uwagę, że dokonywanie wykładni tego przepisu ustawy musi mieć na uwadze jednoznaczne brzmienie normy konstytucyjnej wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji i pozostałych przepisów określających status sędziego TK. Po dokonaniu przez Sejm wyboru na stanowisko sędziego mamy do czynienia z sędzią Trybunału, nawet jeżeli nie rozpoczął jeszcze kadencji i nie objął urzędu. Jest to rozwiązanie analogiczne do tego, gdy wybrany w powszechnym głosowaniu poseł lub senator – w pełnym tego słowa znaczeniu – może przystąpić do sprawowania mandatu dopiero po złożeniu ślubowania (art. 104 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 Konstytucji).

Chociaż wnioskodawca formalnie zakwestionował cały art. 21 ustawy o TK, a więc również ustęp 2 tego przepisu, określający skutki odmowy złożenia ślubowania przez osobę wybraną na stanowisko sędziego Trybunału, to jednocześnie w uzasadnieniu wniosku nie postawiono odrębnego zarzutu niekonstytucyjności art. 21 ust. 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca domaga się przeprowadzenia kontroli konstytucyjności tego przepisu, ale swoje wątpliwości koncentruje wyłącznie wokół kwestii uczynienia Prezydenta podmiotem odbierającym ślubowanie od sędziego Trybunału. Unormowanie przewidziane w art. 21 ust. 2 ustawy o TK, chociaż wiąże się ściśle z brzmieniem ustępu pierwszego tego przepisu, dotyczy nie tyle samego składania

ślubowania, ile skutków prawnych jego niezłożenia. Skutki te – co należy wyraźnie zauważyć – nie odnoszą się do Prezydenta, ale osoby, która odmówiła złożenia ślubowania. Wnioskodawca kwestionuje samo składanie ślubowania wobec Prezydenta, ale nie odnosi się do – odrębnego w swej treści normatywnej – uregulowania zawartego w art. 21 ust. 2 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny nie może dokonać kontroli tego przepisu, ponieważ wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym polegać ma jego niezgodność z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Kontrola art. 21 ust. 2 ustawy o TK musiałaby wiązać się z samodzielnym sformułowaniem zarzutu niezgodności tego przepisu z powołanym wzorcem kontroli. Do tego jednak Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony, gdyż pozostaje związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku (art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o TK). Z tego powodu postępowanie w zakresie kontroli art. 21 ust. 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

8.4. Zasada wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wyrażona w art. 194 ust. 1 Konstytucji, przekazuje tej izbie parlamentu wyłączną kompetencję w zakresie rozstrzygania o personalnej obsadzie sądu konstytucyjnego. Już na poziomie konstytucyjnym powiązano kwestię wyboru sędziów Trybunału z decyzją konkretnego organu władzy publicznej, mającego przy tym status organu przedstawicielskiego. Wyznaczona w ten sposób ustrojowa rola Sejmu w relacji do Trybunału Konstytucyjnego, chociaż dotyczy zasadniczej kwestii związanej z funkcjonowaniem Trybunału, czyli obsady składu osobowego TK, nie może być rozumiana jako prowadząca do jakiegokolwiek uzależnienia, czy też podporządkowania sądu konstytucyjnego woli większości parlamentarnej.

Wykonanie kompetencji przyznanej Sejmowi w art. 194 ust. 1 Konstytucji należy widzieć w tej perspektywie ustrojowej, a więc zgodnie z zasadą współdziałania i równowagi podzielonych władz, wyrażoną we wstępie do Konstytucji i w jej art. 10 ust. 1, oraz zasadą odrębności i niezależności Trybunału względem pozostałych władz, co wyraża art. 173 Konstytucji. Ustalona w tym ostatnim przepisie zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego musi być respektowana przez inne organy władzy publicznej, w szczególności wówczas, gdy organy te zostają włączone w proces podejmowania decyzji odnoszących się bezpośrednio do sfery funkcjonowania Trybunału. Przykładem takiego procesu jest powierzenie Sejmowi wyboru sędziów Trybunału. Wybór ten musi być zatem

postrzegany jako procedura odnosząca się do niezależnego organu władzy sądowiczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Działania podejmowane przez Sejm nie mogą prowadzić do faktycznego zaprzeczenia tej zasady. Wybór sędziów Trybunału należy postrzegać przede wszystkim jako procedurę mającą zapewnić Trybunałowi możliwość wykonywania konstytucyjnie określonych funkcji. Chodzi tu o stworzenie warunków niezależnego wypełniania zadań przez konstytucyjnie określony skład 15 sędziów, „wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Nie można zatem w taki sposób interpretować unormowań konstytucyjnych bądź ustawowych, odnoszących się do procedury wyboru sędziów Trybunału, który prowadziłby do zaprzeczenia niezależności tego organu bądź też uniemożliwiał właściwe funkcjonowanie Trybunału w takim kształcie organizacyjnym, jaki wynika z obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych.

Ustawodawca ma obowiązek uszczegółowienia niektórych elementów procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Pozostaje jednak związany zasadami wynikającymi z Konstytucji. Chodzi tu przede wszystkim o podstawową zasadę wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji, że to Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie może zatem w taki sposób unormować wspomnianej procedury, aby wybór ten powierzyć innemu organowi państwa, nawet Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie może również wprowadzać unormowań, które umożliwiałyby przenoszenie kompetencji do ustalenia składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego z Sejmu na jakikolwiek inny organ władzy publicznej. Nie jest też dopuszczalne takie ukształtowanie procedury wyłaniania czy oceny kandydatów, która nie zapewniałaby ostatecznie Sejmowi podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie.

8.5. Kwestionowany we wniosku art. 21 ust. 1 ustawy o TK wyraża normę kompetencyjną, która nakłada na Prezydenta obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie odmiennego poglądu, przyznającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy, oprócz Sejmu, organ mający prawo decydowania o obsadzie personalnej Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozumienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie ma podstawy prawnej ani w art. 194 ust. 1, ani w żadnym innym przepisie Konstytucji.

Ślubowanie składane wobec Prezydenta zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne. Z tego względu włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa.

Odebranie ślubowania od sędziów TK nie może być postrzegane jako należące do ewentualnego uznania głowy państwa. Prezydent jest obowiązany przyjąć ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie ma w tym zakresie możliwości dokonywania samodzielnej, a przy tym swobodnej – zależnej jedynie od własnego uznania – oceny ani podstaw prawnych dokonanego wyboru, ani prawidłowości procedury, która została w danym wypadku zastosowana przez Sejm. Prezydent, jako organ władzy wykonawczej, nie jest bowiem uprawniony do ostatecznego i wiążącego inne organy państwa wypowiedania się o zgodności norm prawnych z Konstytucją. Nie ma również kompetencji w zakresie oceny legalności działań podejmowanych przez Sejm na podstawie powszechnie obowiązującego prawa. Przyznanie Prezydentowi niczym nieograniczonej możliwości dokonywania takich ocen oznaczałoby podejmowanie działań bez podstawy prawnej. Wiązałoby się z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz pozostawałoby w sprzeczności z zasadą, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał zwrócił uwagę, że powstrzymywanie się od odebrania ślubowania od sędziego Trybunału mogłoby w niektórych wypadkach skutkować uniemożliwieniem rozpoznania przez Trybunał sprawy w pełnym składzie, co byłoby sprzeczne z konstytucyjnym określeniem kompetencji Trybunału dotyczących samego Prezydenta, tj. z określeniem w Konstytucji zakresu spraw, które Trybunał powinien rozpoznać. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z i art. 117 ust. 1 i art. 133 Konstytucji

w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. Wniosek Marszałka Sejmu powinien być rozpoznany niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od jego złożenia.

8.5.1. Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta. Kompetencja Prezydenta przewidziana w art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie polega jednak na współudziale w kreowaniu składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ma swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta jest więc wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK, a powierzoną mu kompetencję odebrania ślubowania od sędziów Trybunału jest zobowiązany realizować na zasadach określonych m.in. w Konstytucji (art. 126 ust. 3 Konstytucji). Ma więc działać jako – z jednej strony – najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, z drugiej zaś, co szczególnie istotne w omawianym wypadku, jako gwarant ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). W ten sposób sfera aktywności Prezydenta związana z realizacją normy wynikającej z art. 21 ust. 1 ustawy o TK uwarunkowana jest ściśle zarówno brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 126 ust. 1 Konstytucji. Na tym tle jeszcze wyraźniej można dostrzec obowiązek odebrania ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji), jak również wpisany w ten obowiązek nakaz niezwłocznego działania Prezydenta. Tylko w taki sposób Prezydent może realizować powierzoną mu kompetencję ustawową, zapewniając jednocześnie ciągłość władzy państwowej – w tym wypadku – władzy sądowniczej. Nieodebranie ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm należy uznać za sprzeczne z rolą głowy państwa w obowiązującym systemie konstytucyjnym, gdyż uniemożliwia to sędziom rozpoczęcie wykonywania ich funkcji

urzędowej, a w efekcie zachowanie ciągłości władzy realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

8.5.2. Jak już podkreślono, obowiązkiem Prezydenta jest przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego Trybunału. To, że nie ma w przepisie terminu realizacji obowiązku odebrania ślubowania, należy rozumieć w ten sposób, że ten obowiązek musi być zrealizowany bez zwłoki, tak aby umożliwić działanie TK w piętnastoosobowym składzie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach mogą zaistnieć takie sytuacje, które w sposób obiektywny będą nakazywały Prezydentowi chronić wyższą wartość – niż niezwłoczne wypełnienie obowiązku przyjęcia ślubowania – jaką stanowi nadrzędność Konstytucji. Każda osoba sprawująca władzę publiczną jest – w trakcie wykonywania powierzonej mu kompetencji – zobowiązana do samodzielnego dokonywania oceny zgodności z prawem własnego działania. Nie rodzi to natomiast uprawnień do „recenzowania” działań innych organów. Podstawą takich uprawnień nadzorczych czy kontrolnych muszą być zawsze wyraźne przepisy prawa (art. 7 Konstytucji). W demokratycznym państwie prawa spory w tym zakresie rozstrzygane są najczęściej w procedurach kontroli sądowej. W jednostkowym wypadku może się pojawić uzasadnione pytanie o konieczność wyważenia ze sobą obiektywnie sprzecznych i niemożliwych do jednoczesnego spełnienia wartości oraz której dać pierwszeństwo.

Zajście nadzwyczajnej, obiektywnej i niebudzącej wątpliwości sytuacji, której racjonalnie nie można było przewidzieć i zapobiec, może spowodować, że zasada ochrony nadrzędności Konstytucji wymagać będzie określonego zachowania także ze strony Prezydenta i uzasadniać wydłużenie czasu na odebranie ślubowania, ale tylko o tyle, o ile jest to racjonalnie konieczne do wyjaśnienia wątpliwości. Sytuacja uzasadniająca wydłużenie czasu na odebranie ślubowania musiałaby się jednak wiązać z oczywistą i niebudzącą wątpliwości okolicznością wskazującą na to, że Sejm nie podjął uchwały w rozumieniu art. 120 zdania drugiego Konstytucji; dana osoba nie ma zdolności prawnej do objęcia mandatu sędziego; bądź też ujawniły się – już po dokonanych wyborze – trwałe i nieusuwalne przeszkody związane z nieznaną uprzednio sytuacją personalną sędziego. Dopiero uznawszy, że w danym wypadku zachodzi jedna z takich sytuacji, Prezydent mógłby rozważyć wydłużenie czasu oczekiwania na odebranie ślubowania. Jest to jednak dopuszczalne tylko pod warunkiem, że skutek takiego wydłużenia okresu

nieprzyjmowania ślubowania nie doprowadzi do konsekwencji jeszcze mniej akceptowalnych konstytucyjnie, jak choćby paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego, którego zdolność działania stanowi wartość konstytucyjną samą w sobie. Podejmując taką decyzję, Prezydent bierze na siebie pełną, przewidzianą w Konstytucji odpowiedzialność za jej skutki.

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że zwłoka z przyjęciem ślubowania nie może opierać się wyłącznie na zarzucie wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy o TK musiałby się bowiem przekształcić we wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja nie przyznaje bowiem Prezydentowi żadnych kompetencji w zakresie ostatecznego rozstrzygnięcia o hierarchicznej zgodności norm.

Wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności może prowadzić – pod wyżej wskazanymi warunkami – do wydłużenia okresu składającego się na „czas niezbędny” do realizacji obowiązku. Nie może to jednak być podstawą do kreowania kompetencji w zakresie odmowy przyjęcia ślubowania. Trybunał Konstytucyjny wyklucza możliwość takiego rozumienia art. 21 ust. 1 ustawy o TK, które dawałoby Prezydentowi podstawę do odmowy odebrania ślubowania od sędziego TK wybranego przez Sejm.

8.5.3. Trybunał Konstytucyjny nie podważa dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę mechanizmu ślubowania składanego wobec Prezydenta przez osobę, którą Sejm wybrał na sędziego TK. Traktuje jednak takie rozwiązanie jako element dodany przez ustawodawcę do procedury określonej w Konstytucji i ustrojowo konieczny.

Udział Prezydenta w procedurze zmierzającej do rozpoczęcia urzędowania nowo wybranego sędziego TK nie może być w żadnym razie utożsamiany z kompetencją głowy państwa do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 Konstytucji. Prezydent nie rozpatruje bowiem wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, jedynie – ze względów uosabiania majestatu państwa – podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi.

Odrębne od siebie procedury określone w art. 179 i art. 194 ust. 1 Konstytucji łączy tylko to, że odnoszą się do sędziów. Ponadto w obu wypadkach przewidziano udział Prezydenta. Inna jest jednak rola w nich głowy państwa. Udział Prezydenta w powoływaniu sędziów ma podstawę konstytucyjną (art. 179 Konstytucji), natomiast

odebranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału przewidziano w art. 21 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że kompetencję przewidzianą w art. 21 ust. 1 ustawy o TK należy odczytywać w perspektywie wykonywania przez głowę państwa kompetencji przewidzianych w Konstytucji i ustawach. Wiąże się to z koniecznością realizowania ich w formie aktów urzędowych (art. 144 ust. 1 Konstytucji). Odebranie przez Prezydenta ślubowania od nowo wybranych przez Sejm sędziów TK może być widziane na tle ogólniejszej kompetencji głowy państwa dotyczącej odbierania ślubowania od wszystkich sędziów w państwie. Konstytucyjnemu pojęciu „powoływania”, o którym mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17, należy nadać autonomiczne rozumienie. Pojęcie to zawiera w sobie również ten element, który dotyczy przyjmowania ślubowania od sędziów mających rozpocząć wykonywanie swojej funkcji urzędowej. W tym świetle ustawowa kompetencja Prezydenta w zakresie odebrania ślubowania również od nowo wybranego sędziego TK pozostaje w zakresie normowania art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Jest zatem wyłączona z obowiązku uzyskania dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. W przeciwnym razie nie byłoby w ogóle dopuszczalne włączenie Prezydenta w procedurę umożliwiającą sędziemu TK wybranemu przez Sejm rozpoczęcie urzędowania. Skoro Konstytucja nie przewiduje udziału Rady Ministrów w wyborze sędziów TK, nie byłoby dopuszczalne włączenie w tę procedurę Prezesa Rady Ministrów za pomocą mechanizmu kontrasygnaty aktu urzędowego głowy państwa.

8.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał dokonał oceny treści kwestionowanego art. 21 ust. 1 ustawy o TK i stwierdził, że każdy inny sposób rozumienia tego przepisu niż nakazujący Prezydentowi odebranie ślubowania, jest konstytucyjnie niedopuszczalny. Trybunał nie podważył – co do zasady – możliwości takiego ukształtowania treści ustawy o TK, aby sędzia Trybunału składał ślubowanie sędziowskie wobec Prezydenta. Uznał natomiast, że jakikolwiek inny sposób wykładni art. 21 ust. 1 ustawy o TK narusza zasadę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Takie kształtowanie wspomnianej procedury, które uniemożliwiłoby niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie urzędowania przez sędziego TK wybranego

przez Sejm, pozostawałoby w sprzeczności z kompetencją przyznaną Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojową rolą Prezydenta.

9. Zarzut niezgodności art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji.

9.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji, zarzucając temu przepisowi naruszenie zasady poprawnej legislacji, konstytucyjnej równości wobec prawa i przekroczenie zakresu podmiotowego „konstytucyjnego prawa do immunitetu”.

Art. 24 ustawy o TK uszczegóławia treść immunitetu sędziego Trybunału i przysługującego mu tzw. przywileju nietykalności. Stanowi powtórzenie poprzednio obowiązującego art. 7 ustawy o TK z 1997 r. Art. 42 ust. 1 ustawy o TK nakazuje stosować do sędziów Trybunału w stanie spoczynku odpowiednio art. 23-27 ustawy o TK, w tym – co podważył wnioskodawca – przepisy o immunitecie sędziowskim.

Art. 24 ustawy o TK powtarza generalnie treść normatywną art. 196 Konstytucji. Ma on następujące brzmienie: „Sędzia Trybunału nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez zgody Zgromadzenia Ogólnego” (ust. 1); „Do czasu wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej lub zgody na pozbawienie wolności sędziego Trybunału, w stosunku do tego sędziego mogą być podejmowane tylko czynności niecierpiące zwłoki” (ust. 2); „Sędzia Trybunału nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest konieczne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania” (ust. 3); „O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego” (ust. 4).

Istota zarzutów wnioskodawcy koncentruje się na wykazaniu, że immunitet formalny sędziów Trybunału w stanie spoczynku nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zdaniem grupy posłów, art. 196 Konstytucji dotyczy wyłącznie sędziów „czynnych”, a w rezultacie płynących zeń gwarancji – w zakresie ograniczenia odpowiedzialności karnej – ustawodawca zwykły nie mógł rozciągnąć na sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Za tym poglądem ma przemawiać m.in. to, że w żadnym z przepisów konstytucyjnych nie przewidziano stanu spoczynku dla sędziów Trybunału. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, przyznanie immunitetu formalnego sędziom Trybunału w stanie

spoczynku nie ma związku z ochroną niezawisłości sędziów konstytucyjnych i nie służy w żaden sposób ochronie niezależności Trybunału. Sędziowie w stanie spoczynku nie wykonują bowiem funkcji orzeczniczych. Wnioskodawca dostrzegł przy tym odmienną sytuację prawną sędziego „czynnego”, który powinien mieć zapewnione gwarancje swej niezawisłości, od sytuacji sędziego w stanie spoczynku, w odniesieniu do którego takie gwarancje nie mają konstytucyjnego uzasadnienia.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane uregulowanie prowadzi do faworyzowania sędziów Trybunału i zapewnienia im bezkarności. Powołując się na jedną z opinii prawnych przygotowanych w toku procesu legislacyjnego ustawy o TK z 2015 r., wnioskodawca zajął stanowisko, że zakwestionowane przepisy wprowadzają do systemu prawa „jedyny przypadek trwałego immunitetu o charakterze procesowym”, który – jak należałoby rozumieć – odnosi się do sędziów Trybunału.

9.2. W pierwszej kolejności Trybunał uznał za konieczne odniesienie się do zagadnień wstępnych o charakterze formalnym.

Po pierwsze, wnioskodawca postawił zarzut naruszenia przez art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Nie przedstawił jednak w tym zakresie żadnego uzasadnienia, czego wymaga art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (zob. cz. III, pkt 7.2 uzasadnienia). Wnioskodawca odwołał się natomiast do problemu naruszenia przez art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji wyłącznie w nagłówku tej części wniosku, w której zarzucił niezgodność unormowania przyznającego immunitet formalny sędziemu Trybunału w stanie spoczynku z Konstytucją. W dalszej części wniosku ogólnikowo dodał, że unormowania polegające na przyznaniu sędziom Trybunału w stanie spoczynku swego rodzaju „przywileju”, w postaci immunitetu, mają naruszać art. 2 Konstytucji. Wywodów tych nie sposób uznać za spełniające wymagania art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest konieczność uzasadnienia zarzutu z powołaniem dowodów lub argumentów na jego poparcie.

Po drugie, wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości wobec prawa.

O naruszeniu zasady równości można mówić w sytuacjach, w których ustawodawca podmioty podobne, tzn. odznaczające się w jednakowym stopniu taką samą cechą relewantną (prawnie istotną), traktuje odmiennie bez konstytucyjnego uzasadnienia.

Orzecznictwo TK w zakresie rozumienia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wymagań formalnych związanych z uzasadnieniem zarzutu naruszenia tej zasady przez przepis prawa, zostało dostatecznie precyzyjnie objaśnione (zob. podsumowując wyrok TK z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125). Wnioskodawca uznał wprawdzie, że przyznanie sędziom Trybunału w stanie spoczynku immunitetu prowadzi do naruszenia zasady równości, gdyż oznacza uprzywilejowanie tej grupy podmiotów. W żaden sposób nie wyjaśnił jednak, w obrębie jakiej klasy podmiotów doszło do niemającego podstaw konstytucyjnych uprzywilejowania sędziów Trybunału w stanie spoczynku przez objęcie ich ochroną immunitetową. Na podstawie uzasadnienia wniosku nie można też rozstrzygnąć, jakie podmioty wnioskodawca uznaje za podobne i tworzące – na potrzeby przeprowadzenia testu równości – klasę porównawczą. Nie jest jasne, czy wnioskodawca pragnie porównywać sytuację sędziów Trybunału w stanie spoczynku z sytuacją pozostałych sędziów w stanie spoczynku, czy sędziów Trybunału w stanie spoczynku z wszystkimi obywatelami lub z tymi podmiotami, którym przysługuje immunitet formalny. Wnioskodawca nie przedstawił ponadto żadnych argumentów uprawdopodobniających, że istniejące zróżnicowanie nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Z tego powodu zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji nie został poparty stosownym uzasadnieniem, wymaganym przez art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Po trzecie, zarzut wnioskodawcy koncentruje się na podważeniu objęcia sędziów Trybunału w stanie spoczynku immunitetem formalnym rozumianym jako niedopuszczalność pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej i pozbawienia wolności. Gwarancje te zostały uregulowane w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o TK. Zarzuty oraz argumentacja wnioskodawcy nie odnoszą się w ogóle do tzw. przywileju nietykalności, który oznacza zakaz zatrzymania lub aresztowania sędziego, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, co normuje art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o TK. Wnioskodawca nie zakwestionował więc możliwości objęcia sędziego Trybunału w stanie spoczynku ochroną przed zatrzymaniem lub aresztowaniem poza sytuacjami ujęcia na gorącym uczynku i możliwości zażądania przez Prezesa Trybunału natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego sędziego Trybunału. Trybunał stwierdził wobec tego, że wnioskodawca kieruje zarzut przeciwko treści normatywnej art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK. Nie podważa natomiast zastosowania do sędziów w stanie spoczynku uregulowania, o którym mowa w art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że merytorycznej kontroli mógł podlegać zarzut naruszenia art. 196 Konstytucji przez art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie Trybunał zauważył, że powoływane przez wnioskodawców stanowisko o rzekomym uprzywilejowaniu sędziów Trybunału w stanie spoczynku polegające na objęciu ich ochroną immunitetową i traktowanie tej regulacji jako wyjątku w systemie prawnym jest bezpodstawne w świetle obowiązującego stanu prawnego. Ustawodawca konsekwentnie przyznaje wszystkim sędziom w stanie spoczynku – zarówno sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, jak i Sądu Najwyższego – immunitet formalny, działający na takich samych zasadach, jak w stosunku do sędziów „czynnych”. Tym samym twierdzenie, jakoby ustawodawca w art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK wprowadzał jakiś wyłom dla sędziów Trybunału, jest nieuzasadnione.

9.3. Problemem konstytucyjnym wynikającym z wniosku grupy posłów jest ocena dopuszczalności przyznania sędziom Trybunału w stanie spoczynku immunitetu formalnego polegającego na uzależnieniu dopuszczalności pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności od zgody Trybunału.

Zgodnie z art. 196 Konstytucji „Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”.

9.4. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił obszernie w dotychczasowym orzecznictwie znaczenie immunitetu sędziowskiego (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Poczynione tam ustalenia na temat charakteru i funkcji immunitetu sędziowskiego przewidzianego w art. 181 Konstytucji, *mutatis mutandis*, zachowują aktualność w odniesieniu do immunitetu sędziego Trybunału, zagwarantowanego w art. 196 Konstytucji. Trybunał w pełni podtrzymał pogląd, że formalny immunitet sędziowski nie jest przywilejem pewnej grupy osób,

a przez to nie może być postrzegany jako relikw przywilejów stanowych, co próbuje wyeksponować wnioskodawca. Jest on środkiem służącym zabezpieczeniu sądów i trybunałów przed zakusami pozostałych władz, w szczególności władzy wykonawczej, podjęcia wobec sędziów czynności procesowych i prób realizowania wobec nich odpowiedzialności karnej mogących znacząco osłabić niezależność tych organów. Należy podkreślić, że ochronny skutek immunitetu formalnego wobec konkretnej osoby (w tym wypadku – sędziego) ma charakter wtórny, gdyż towarzyszy z konieczności zasadniczym celom i *ratio* istnienia instytucjonalnego immunitetu formalnego. Chodzi mianowicie o ochronę prawidłowego, a zatem niezależnego i chronionego przed naciskami, działania sądów i trybunałów (zob. wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). Jak podkreślił Trybunał, „w warunkach nieutralonego obyczaju demokratycznego i niższej sprawności profesjonalnej aparatu państwowego, a zwłaszcza szlifującego się dopiero mechanizmu podziału władz (...), istnienie immunitetu sędziowskiego jest ważnym komponentem niezawisłości (niezależności) sędziów. A ta z kolei jest koniecznym warunkiem rządów prawa i podstawową gwarancją rzetelnego procesu sądowego” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

Trybunał zwrócił uwagę na charakter immunitetu sędziowskiego. Immunitet nie może być traktowany jako przywilej czy prawo podmiotowe sędziego, gdyż sędzia TK nie może się go dobrowolnie zrzec. W przeciwieństwie bowiem tego, że posłowie i senatorowie mogą do mogą zrezygnować z przysługującego im na mocy Konstytucji immunitetu (art. 105 ust. 4 Konstytucji), ustrojodawca nie przewidział takiej możliwości dla sędziów, w tym też sędziów Trybunału. Wzmacnia to tezę, że immunitet sędziowski jest w szczególności środkiem ochrony instytucji niezależności sądów i trybunałów, a nie indywidualnej pozycji sędziego w postępowaniach karnych.

9.5. Immunitet sędziego Trybunału przyznany przez art. 196 Konstytucji powinien być widziany w kontekście ustrojowej funkcji tego organu, do którego należy głównie ocena działalności innych organów państwa należących do segmentu egzekutywy i legislatywy, a niekiedy również rozstrzyganie sporów między nimi (art. 189 Konstytucji). Orzeczenia TK, mające moc powszechnie obowiązującą i walor ostateczności (art. 190 ust. 1 Konstytucji), mogą powstrzymywać i niejednokrotnie skutecznie powstrzymują próby wprowadzenia zmian legislacyjnych godzących w normy, zasady i wartości konstytucyjne, a przez to naruszających „prawa podstawowe dla państwa” będącego

dobrem wspólnym wszystkich obywateli (por. wstęp do Konstytucji). Orzekanie przez sędziów konstytucyjnych o normatywnych podstawach działania państwa i ich zgodności z normami konstytucyjnymi powinno być szczególnie chronione przed ewentualnymi reperkusjami niezadowolonych z orzeczeń polityków. Dotyczy to też okresu po zakończeniu sprawowania urzędu, w którym wobec sędziów Trybunału mogłyby być wszczynane postępowania represyjne będące formą szykany bądź odwetu za podjęte w przeszłości rozstrzygnięcia. Orzekając w Trybunale, sędzia ma świadomość, że jest chroniony immunitetem również w okresie po zakończeniu kadencji, a co za tym idzie, nie musi obawiać się podejmowania – w okresie zajmowania stanowiska – rozstrzygnięć, które dla władzy mogą być niewygodne lub spotykać się z krytyką. Jest to o tyle konieczne w odniesieniu do sędziów TK, gdyż – w odróżnieniu od sędziów orzekających w sądach – sprawują urząd nie do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, ale do zakończenia kadencji. Kadencja jest przy tym stosunkowo krótka w perspektywie przeciętnego czasu pozostawania osoby w okresie aktywności zawodowej, a więc ewentualne szykany mogą być szczególnie dotkliwe.

Immunitet sędziego Trybunału ma charakter formalny. Art. 196 Konstytucji nie uchyła bezprawności bądź karalności czynu zabronionego, lecz dotyczy wyłącznie sfery procesowej, warunkując dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego wobec sędziego od uzyskania zgody Trybunału. Ustrojodawca nie zdecydował się na przyznanie sędziom immunitetu materialnego, czyli wyłącznie karalności określonych czynów, na wzór immunitetu przysługującego posłom i senatorom (zob. art. 105 ust. 1 Konstytucji). Immunitet sędziego Trybunału ma równocześnie charakter względny, Trybunał bowiem – na warunkach sprecyzowanych w art. 24-27 ustawy o TK – może wyrazić zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności. Nie znajduje zatem w tym kontekście uzasadnienia stanowisko wnioskodawcy, jakoby immunitet sędziego Trybunału wyłączył w sposób bezwarunkowy i trwały możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej.

Udzielenie ochrony immunitetowej sędziemu Trybunału w stanie spoczynku wiąże się z koniecznością przestrzegania przez niego ograniczeń związanych z byciem sędzią TK, które ustanawia art. 195 ust. 3 Konstytucji (zob. art. 23 w związku z art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o TK). Zabezpieczeniem ich przestrzegania jest możliwość pociągnięcia sędziego Trybunału w stanie spoczynku do odpowiedzialności dyscyplinarnej mogącej

prowadzić do pozbawienia sędziego Trybunału statusu spoczynku, a co za tym idzie również ochrony immunitetowej (art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK).

Trybunał podkreślił, że objęcie sędziów Trybunału ochroną immunitetową nie oznacza wyłączenia ich odpowiedzialności za naruszenie prawa. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o TK, „czynny” sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważać zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości. Ponadto – w myśl art. 28 ust. 3 ustawy o TK – dyscyplinarnie odpowiada również za wykroczenia. Szczegółową regulację zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału w stanie spoczynku zawiera art. 39 ust. 2 ustawy o TK, ustanawiający tego rodzaju odpowiedzialność za naruszenie przepisów prawa i uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału. Ustawodawca nie przewidział natomiast poddania sędziów TK w stanie spoczynku reżimowi odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenia. Wobec braku wyraźnego wyłączenia należy przyjąć, że sędzia Trybunału w stanie spoczynku może ponosić odpowiedzialność za wykroczenia na tych samych zasadach, co pozostali obywatele.

Trybunał zwrócił uwagę, że nawet jeżeli nie zostanie wyrażona zgoda na pociągnięcie sędziego Trybunału w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie go wolności bądź też prowadzenie wobec sędziego w stanie spoczynku postępowania w sprawie o wykroczenia, nie jest wykluczone prowadzenie wobec tego sędziego postępowania dyscyplinarnego oraz orzeczenie wobec niego kar przewidzianych w ustawie o TK.

Uwzględniwszy powyższe uwagi, nie sposób podzielić poglądu o rzekomej „bezkarności” sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Ustawodawca nie wyłączył wobec nich możliwości realizowania odpowiedzialności prawnej za naruszenie obowiązujących norm prawnych, lecz – z uwagi na specyfikę oraz charakter statusu sędziego – odpowiedzialność tę zmodyfikował, powierzając ją Trybunałowi.

9.6. Trybunał stwierdził, że art. 196 Konstytucji, przyznający ochronę immunitetową, posługuje się wyrażeniem „sędzia Trybunału”. Ustawodawca nie wiąże zawartych w nim gwarancji ze sprawowaniem urzędu, tak jak czyni to – w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziego Konstytucji – art. 195 ust. 1 Konstytucji. Skoro w art. 196 Konstytucji mowa jest o sędzi Trybunału bez dookreślenia,

że chodzi o sędziego pełniącego urząd, elekta lub sędziego w stanie spoczynku, należy przez to rozumieć, że dotyczy każdej osoby, którą w świetle norm konstytucyjnych można uznać za sędziego Trybunału. Jak się wydaje, wnioskodawca aprobowo odnosi się do niekwestionowanego stanowiska, że sędziowie w stanie spoczynku – choć nie wykonują władzy sądenia – mają status sędziego, z którym związane są pewne przywileje oraz obowiązki zachowania godności urzędu (zob. uchwała SN z 30 kwietnia 2003 r., sygn. akt I KZP 8/03, OSNKW nr 5-6/2003, poz. 41, na którą powołuje się wnioskodawca).

W świetle wykładni językowej i systemowej art. 196 Konstytucji nie powinno budzić wątpliwości, że immunitet i przywilej nietykalności ustrojodawca powiązał jednoznacznie ze statusem sędziowskim, a nie z okresem wykonywania władzy sądenia. Nie sposób tym samym podzielić zarzutu, jakoby w świetle art. 196 Konstytucji było konstytucyjnie niedopuszczalne objęcie sędziów Trybunału w stanie spoczynku ochroną wynikającą z immunitetu formalnego.

Niezależnie od powyższego argumentu, samoistnie przesądzającego o dopuszczalności objęcia ochroną immunitetową sędziów Trybunału w stanie spoczynku, Trybunał stwierdził, że stanowisko wnioskodawcy opiera się na błędnym założeniu. Wnioskodawca przyjął bowiem, że skoro Konstytucja wprost nie uzależnia pociągnięcia sędziego Trybunału w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia go wolności od zgody Trybunału, to ustawodawca zwykły nie może takiej ochrony ustanowić. W ocenie Trybunału stanowisko takie nie zasługuje na aprobatę. Nawet brak wyraźnego rozstrzygnięcia w art. 196 Konstytucji co do udzielenia ochrony sędziom Trybunału w stanie spoczynku nie może być interpretowany jako niedopuszczalność udzielenia takiej ochrony. Ewentualne ograniczenia w tym zakresie mogą tylko wynikać z innych norm konstytucyjnych. Wnioskodawca nie zdołał jednak przekonująco wykazać, że zawarte w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o TK unormowanie – stosowane na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o TK także do sędziów w stanie spoczynku – nie mieściło się w ramach pewnej swobody ustawodawcy, a tym samym naruszało normy, zasady lub wartości konstytucyjne. W szczególności nie wykazał, że przepis ten, służący ochronie niezależności Trybunału, w nieproporcjonalny sposób prowadzi do różnicowania prawnego obywateli. Nie obalił zatem skutecznie domniemania konstytucyjności tych unormowań.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK jest zgodny z art. 196 Konstytucji.

10. Zarzut niezgodności art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

10.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, w szczególności gdy w rozpoznawanej sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału”. Z kolei uczyniony wzorcem kontroli art. 191 ust. 1 Konstytucji określa, jakie podmioty mogą wystąpić do Trybunału „z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 [Konstytucji]”. Drugi ze wzorców kontroli, tj. art. 193 Konstytucji, stanowi: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Wnioskodawca stwierdził, że z art. 191 ust. 1 Konstytucji wynika zasada skargowości, która – ogólnie ujmując – oznacza „obowiązek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny każdej sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot oraz brak możliwości podjęcia przez Trybunał sprawy z urzędu. Decyduje tu cel nadrzędny jakim jest zapewnienie zgodności prawa z Konstytucją, a nie ewentualne przesłanki leżące u podstaw wniosku”. Uzasadniając z kolei zarzut naruszenia art. 193 Konstytucji, wnioskodawca uznał, że „obowiązek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego sądu stanowi logiczne następstwo istoty odpowiedzi na pytanie prawne, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Istota zarzutu sprowadza się tym samym do wykazania, że złożenie wniosku przez legitymowany konstytucyjnie podmiot, a także wystąpienie przez sąd z pytaniem prawnym, implikuje konstytucyjny obowiązek Trybunału merytorycznego ich rozpoznania – co należałoby rozumieć jako wydanie wyroku stwierdzającego zgodność bądź niezgodność przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli (albo nieadekwatność wzorca).

Trybunał dostrzegł pewne braki w warstwie argumentacyjnej dotyczącej zarzutu niezgodności art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji. Uznał jednak, że spełnione zostały wymagania określone w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zarzut wnioskodawcy i jego uzasadnienie są czytelne. Zakwestionował on mianowicie, że z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji wynika nie tylko kompetencja

do uruchomienia postępowania przed Trybunałem przez określone w tych przepisach podmioty, lecz także ściśle z nią związany obowiązek Trybunału każdorazowego merytorycznego rozpatrzenia sprawy, zainicjowanej przez wnioskodawcę lub pytający sąd.

Trybunał uznał, że wnioskodawca nie kwestionuje całego art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, lecz odnosi się jedynie do tego jego zakresu normowania, w którym zobowiązuje się Trybunał do umorzenia postępowania, jeżeli w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału. Innymi słowy, niekonstytucyjność art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wnioskodawca wiąże nie tyle z dopuszczalnością umorzenia z uwagi na „zbędność wydania orzeczenia”, jako taką, ile z kompetencją do umarzania postępowań w sprawach, w których Trybunał nie dopatrył się wystąpienia istotnego zagadnienia prawnego wymagającego jego merytorycznego rozstrzygnięcia.

10.2. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości wnioskodawcy odnośnie do art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Przed wszystkim Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie postrzegał zasadę skargowości odmiennie od wnioskodawcy. Nie oznacza ona bowiem – jak zdaje się twierdzić wnioskodawca – obowiązku merytorycznego rozpoznawania każdej sprawy wniesionej do Trybunału przez legitymowane podmioty, lecz zakaz orzekania w sprawach konstytucyjnych z urzędu (tzn. z inicjatywy własnej). Stanowisko to jest w orzecznictwie Trybunału utrwalone i jednolite. Problem konstytucyjny nie dotyczy więc naruszenia zasady skargowości, lecz tego, czy Konstytucja wymaga, aby wniosek lub pytanie prawne inicjujące postępowanie przed TK były rozpoznane zawsze *in meriti*.

10.3. Celem wprowadzenia ujemnej przesłanki procesowej wynikającej z art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jest umożliwienie Trybunałowi rozpoznawania tych spraw, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia systemu prawnego i wymagają wydania przez TK wyroku, oraz eliminowanie spraw o marginalnym znaczeniu konstytucyjnym. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o TK, „w świetle dotychczasowej działalności Trybunału i dorobku jego doktryny oraz znacznego zróżnicowania przedmiotu kontroli, a także zakresu i stopnia konkretyzacji wzorców kontroli w sprawach przed Trybunałem, pożądanym i uzasadnionym wydaje się przyznanie Trybunałowi kompetencji do oceny wagi oraz znaczenia zagadnienia prawnego będącego przedmiotem

kontroli i odmowy merytorycznego rozpoznania spraw o żadnym lub marginalnym znaczeniu konstytucyjnym” (druk nr 1590/VII kadencja Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny należy do najwyższych organów władzy sądowniczej i rozstrzyga w szczególności o podstawach normatywnych działania państwa. Jest on zarazem jedynym organem władzy publicznej – o niezbyt licznym składzie osobowym – upoważnionym przez ustrojodawcę do badania konstytucyjności prawa, a także ochrony nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Orzekając w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, Trybunał nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie rozstrzyga zatem spraw dotyczących stosunków prawnych między jednostkami lub między jednostkami a państwem. Sprawy konstytucyjne są bowiem zawsze rozpoznawane w interesie publicznym, nie zaś w indywidualnym interesie wnioskodawcy, pytającego sądu lub skarżącego, nawet jeżeli w konkretnym wypadku motywacja wystąpienia do Trybunału związana jest z obroną interesu danego podmiotu, który inicjuje postępowanie lub rozstrzygnięcie Trybunału pośrednio służy ochronie sytuacji prawnej podmiotu (np. skarżącego wnoszącego skargę konstytucyjną).

W kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji. Trybunał w wyroku z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1) wyjaśnił, że „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”. W konsekwencji ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanych mu kompetencji.

10.4. Mechanizmy selekcji spraw, które są przekazywane do rozpoznania, funkcjonują w innych sądach konstytucyjnych i organach międzynarodowych. Rozwiązania takie zawarte są m.in. w ustawach regulujących kompetencje sądów konstytucyjnych Hiszpanii, Niemiec, Słowenii i Węgier. Możliwość nierozpoznania sprawy przez sąd konstytucyjny, z uwagi na brak istotnego zagadnienia konstytucyjnego, nie została również zakwestionowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (por. rozważania w wyroku ETPC z 4 września 2014 r. w sprawie Peter przeciwko Niemcom, nr 68919/10; a także wyrok ETPC z 20 stycznia 2015 r. w sprawie Arribas Anton przeciwko Hiszpanii, nr 16563/11; decyzje ETPC z 4 października 2001 r. w sprawie Teuschler przeciwko Niemcom, nr 47636/99; 13 lutego 2007 r., w sprawie Lutz John przeciwko Niemcom, nr 15073/03).

Trybunał zwraca uwagę na art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) dodany na mocy Protokołu dodatkowego nr 15. Przewiduje on możliwość uznania skargi do ETPC za niedopuszczalną, jeżeli skarżący nie poniósł znaczącego uszczerbku, chyba że jego sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy bądź jej rozpatrywanie wymaga poszanowanie praw człowieka. W deklaracji podsumowującej Konferencję Wysokiego Szczebla zwołaną w Brighton na 19 i 20 kwietnia 2012 r. (tzw. deklaracja z Brighton), będącej podstawą reformy postępowania przed ETPC, przyjęto, że niezbędne jest wyposażenie ETPC w instrumenty zapewniające możliwość koncentrowania się na tych sprawach, w których zasada lub waga naruszenia uzasadnia ich rozpoznanie (pkt 14 deklaracji). Skarga powinna być uznana za oczywiście nieuzasadnioną w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a, między innymi, gdy ETPC stwierdzi, że dotyczy zarzutu, który został już w należyty sposób rozpatrzony przez sąd krajowy stosujący prawa zagwarantowane w konwencji w świetle dobrze ugruntowanego orzecznictwa ETPC (pkt 15 lit. d deklaracji).

10.5. Trybunał nie podzielił również wątpliwości wnioskodawcy, jakoby z realizacją kompetencji do uruchomienia postępowania przed Trybunałem przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 i w art. 193 Konstytucji skorelowany miał być obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, rozumiany przez wnioskodawców jako wydanie wyroku stwierdzającego zgodność albo niezgodność norm. Wszczęcie przez legitymowany podmiot postępowania przed Trybunałem oznacza, w sensie konstytucyjnym, konieczność

odniesienia się do pisma procesowego wnioskodawcy lub pytającego sądu. Trybunał nie może pozostawić tego pisma bez rozpoznania w tym sensie, że nie podejmie żadnej czynności procesowej. Sprzeciwiałaby się temu zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji.

10.6. Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że zgodnie z art. 197 Konstytucji ustawodawca ma uregulować w ustawie m.in. „tryb postępowania przed Trybunałem. Przez pojęcie „trybu postępowania” należałoby rozumieć w szczególności sposób wykonywania określonych konstytucyjnie kompetencji Trybunału, czyli procedurę sądowokonstytucyjną. Przepis ten daje zatem ustawodawcy pewien margines swobody określenia trybu postępowania przed Trybunałem, obejmującym uregulowanie właściwych każdemu postępowaniu przed organami sądowymi dodatnich bądź ujemnych przesłanek procesowych, od wystąpienia których zależy dopuszczalność lub niedopuszczalność orzekania.

10.7. Przesłankę zbędności orzekania wprowadzono do postępowania przed TK w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., jakkolwiek już wcześniej Trybunał odwoływał się do przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) (zob. orzeczenie TK 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK ZU nr /1994, poz. 37). Zbędność orzekania stanowi w świetle ustawy o TK z 1997 r. ujemną przesłanką procesową, której wystąpienie aktualizowało obowiązek Trybunału umorzenia postępowania w sprawie. Pojęcie „zbędności”, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., jest odnoszone do różnych sytuacji procesowych. Najważniejsze z nich to:

- uprzednie rozstrzygnięcie tożsamej przedmiotowo sprawy przez Trybunał; zgodnie z zasadą *ne bis in idem* jest zbędne ponowne rozstrzygnięcie ostatecznie osądzonej sprawy (zob. np. postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13),
- orzeczenie przez Trybunał o niezgodności przedmiotu kontroli z co najmniej jednym ze wzorców kontroli czyni zbędnym orzekanie o zgodności tego samego przedmiotu z pozostałymi wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami (zob. np. wyrok TK 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4),
- orzeczenie w sprawie zgodności zakwestionowanego przepisu (aktu normatywnego) z będącą wzorcem normą o wyższym stopniu szczególności czyni

zbędnym orzekanie w sprawie zgodności będącą wzorcem kontroli z normą o charakterze ogólnym (zob. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26),

- orzeczenie o niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcami (normami) proceduralnymi czyni zbędnym orzekanie w zakresie badania zgodności z wzorcami materialnymi (zob. np. wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49),
- rozstrzygnięcie o zgodności lub niezgodności przepisu podstawowego może sprawić, że postępowanie w sprawie przepisów związkowych jest zbędne (zob. np. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3),
- stwierdzenie w toku kontroli prewencyjnej niekonstytucyjności jednego lub kilku przepisów o zasadniczym znaczeniu dla mechanizmu uregulowanego w ustawie, które są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, czyni zbędnym orzekanie w pozostałym zakresie (zob. np. wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41),
- zmiana kontekstu prawnego (normatywnego) lub faktycznego powodująca, że zarzuty podniesione przez podmiot inicjujący postępowanie utraciły aktualność, przestały być zasadne lub stały się nieadekwatne (np. postanowienia TK z 18 lutego 2009 r., sygn. K 11/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 21; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 119; wyrok TK z 6 maja 2008 r., sygn. K 18/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 56).

Wobec powyższego należy uznać, że wprowadzenie w zakwestionowanym przepisie przesłanki zbędności orzekania nie stanowi żadnego *novum*, a pojęcie to musi być traktowane jako swoiste pojęcie zastane, ukształtowane w dotychczasowym reżimie prawnym. Trybunał nie dostrzegał podstaw do odmiennej wykładni terminu „zbędność” na gruncie ustaw o TK z 1997 i z 2015 r.

Dokonując wykładni art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, należy zaznaczyć, że umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia (tj. wyroku) może nastąpić dopiero po kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, a po drugie – jednocześnie – nie wymaga ona rozstrzygnięcia Trybunału. Ustawodawca w sposób wyraźny przewidział ponadto, że umorzenie jest dopuszczalne gdy zagadnienie prawne w sprawie ma charakter „istotny”. Pojęcie „istotności zagadnienia” musi być interpretowane w perspektywie kompetencji

Trybunału oraz jego ustrojowej roli jako gwaranta nadrzędności Konstytucji. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, jakoby samo uznanie przez Trybunał, że określone zagadnienie prawne jest nieistotne, było wystarczające dla wydania postanowienia o umorzenia postępowania. Dodatkowo zagadnienie to musi być tego rodzaju, że nie wymaga rozstrzygnięcia Trybunału. Tym samym nie można uznać wydania wyroku za zbędne, jeśli rozstrzygnięcie konkretnego problemu konstytucyjnego jest konieczne dla realizowania ustrojowych funkcji Trybunału lub gdy od rozstrzygnięcia TK zależy wykonanie kompetencji przez inne organy państwa, w tym przez sądy kierujące pytania prawne.

Z brzmienia art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wynika wyrażnie, że zakwestionowana przez grupę posłów przesłanka jest jedną z postaci (przejawów) zbędności. W uzasadnieniu projektu ustawy określono ją jako „kwalifikowaną postać” zbędności. Zdaniem Trybunału – z uwagi na brak wykształconej praktyki orzeczniczej – przedwczesne jest jeszcze przesądzanie, że stosowanie przez TK art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK może prowadzić, jak zdaje się twierdzić wnioskodawca, do daleko idącego ograniczenia kompetencji Trybunału.

10.8. W świetle art. 97 ust. 1 zdania drugiego ustawy o TK postanowienia kończące postępowanie w sprawie wymagają uzasadnienia. Ustawodawca nałożył na TK obowiązek wskazania, jakie motywy legły u podstaw podjęcia postanowienia. Tym samym Trybunał jest zobowiązany wskazać w uzasadnieniu postanowienia wydanego na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3, dlaczego zagadnienie prawne w sprawie przedłożonej Trybunałowi nie miało charakteru istotnego oraz – w razie uznania, że występuje zagadnienie prawne mające charakter „nieistotny” – dlaczego sprawa nie wymagała wydania wyroku przez Trybunał. W przeciwieństwie więc do znanego w postępowaniu cywilnym tzw. przedsądu w procedurze skargi kasacyjnej, w ramach którego badane jest, czy w skardze tej występuje „istotne zagadnienie prawne” (por. art. 398⁹ § 1 pkt 1 w związku z art. 398⁴ § 2 k.p.c.), ustawodawca nie zobowiązał podmiotów uruchamiających postępowania przed TK do wykazania wystąpienia tej przesłanki w danej sprawie. Trybunał ma tym samym obowiązek wykazania, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy jest zbędne, w rozumieniu art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest zgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

11. Zarzut niezgodności art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji.

11.1. Wnioskodawca postawił tezę, że zmiana prawa dotyczącego wyboru sędziego Trybunału powinna rządzić się analogicznymi przepisami jak zmiana prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu. Okres tzw. sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej, w którym nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu, należy odnieść wprost do wyborów „innych naczelných organów władzy, w tym także wyborów sędziów Trybunału”. Ustawodawca nie zrealizował tego obowiązku, w związku z czym „zmiany terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w wyraźny sposób wpłynąć mogą na przebieg głosowania w Sejmie w tej kwestii, a więc na jego wynik”.

Wnioskodawca skonstatował, że art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK „jako umożliwiający zmianę dotychczasowego trybu i terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału dokonana w okresie krótszym niż pół roku przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (nie gwarantująca półrocznego *vacatio legis*) narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji”.

11.2. Zakres zaskarżenia nie jest jednoznaczny. Po pierwsze, można przyjąć, że wnioskodawca zakwestionował odpowiedniość *vacatio legis*, uznając, że ustawa o TK weszła w życie zbyt wcześnie, licząc od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Takie stanowisko skłaniałoby jednak do podważenia przede wszystkim przepisu końcowego o wejściu w życie ustawy o TK (art. 139), czego wnioskodawca nie uczynił. Po drugie, można przypuszczać, że intencją wnioskodawcy było poddanie w wątpliwość terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w 2015 r. już po wejściu w życie ustawy o TK. W tym wypadku zarzut dotyczyłby jednak nie *vacatio legis* ustawy o TK, ale zbyt krótkiego czasu na zgłaszanie kandydatów na sędziego Trybunału. Wniosek nie zawiera jednak w tej kwestii żadnego uzasadnienia. Po trzecie, istnieje możliwość, że wnioskodawca założył obowiązywanie konstytucyjnego nakazu wprowadzenia przez ustawodawcę półrocznej karencji między wejściem w życie ustawy o TK (w części dotyczącej wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego

Trybunału) a zastosowaniem tej ustawy do wyboru sędziego Trybunału. Wspomniana karencja nie musi być określona wprost przez przepis wyznaczający termin wejścia w życie ustawy i konstrukcję *vacatio legis*, chodzi o faktyczne wyłączenie istotnych zmian w prawie wyborczym na 6 miesięcy przed terminem upływu kadencji sędziego Trybunału. Nawiązanie we wniosku do orzecznictwa Trybunału dotyczącego reguł wprowadzenia zmian w prawie wyborczym może sugerować, że być może trzeci z zaprezentowanych wariantów interpretacyjnych jest najbliższy zamysłowi wnioskodawcy.

11.3. Podobnie jak w wypadku art. 19 ust. 5 ustawy o TK wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów. Poprzestał na deklaracji adekwatności orzecznictwa Trybunału zapadłego na gruncie problematyki prawa wyborczego m.in. w wyborach do Sejmu również do rozstrzygania zagadnień wyboru sędziego Trybunału, nie rozwijając choćby w minimalnym stopniu swojej pozycji. Nie odniósł się więc do istoty i kryteriów podobieństwa między prawem wyborczym w wyborach powszechnych a procedurą wyboru sędziego Trybunału. Nie osadził instytucji wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału i terminu jego złożenia Marszałkowi Sejmu na tle koncepcji istotnych zmian, która stanowi *clou* trybunalskiej doktryny czasowego wyłączenia nowelizacji prawa wyborczego. Nie zostały także wyeksponowane podstawy aksjologiczne poszczególnych procedur wyborczych i ich zróżnicowane funkcje ustrojowe (na temat zakresu temporalnego zmian w prawie wyborczym zob. np. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61).

Nie rozstrzygając podniesionych kwestii, które na tle bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału w tej materii zostały wskazane jedynie przykładowo, należy stwierdzić, że uzasadnienie zarzutu wobec art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK nie może polegać jedynie na przytoczeniu cytatów z orzecznictwa Trybunału i wyrażeniu stanowiska, że orzecznictwo to Trybunał powinien odnieść ponadto do problematyki wskazanej we wniosku. Wybór sędziego Trybunału jest zupełnie odrębnym zagadnieniem konstytucyjnym, które – nawiązując do judykatów Trybunału lub niezależnie od nich – należy umotywować *per se*. Obowiązku tego nie może przejąć sąd konstytucyjny.

11.4. Dlatego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w stosunku do art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12. Skutki wyroku.

Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 137 ustawy o TK. Przejściowy charakter tego przepisu powoduje jednak, że – niezależnie od orzeczenia Trybunału – nie może on być już i tak stosowany jako podstawa zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału w przyszłości (po wejściu w życie tego wyroku). Także konstytucyjna regulacja skutków prawnych wyroku Trybunału nie przewiduje możliwości wznowienia w tym zakresie postępowania bądź jakiegokolwiek innego „powrotu” przez Sejm do postępowań wyborczych zainicjowanych na mocy art. 137 ustawy o TK.

Konsekwencją stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK są za to doniosłe skutki prawne o charakterze systemowym, które wyrok Trybunału zaktualizował. W wypadku dwóch sędziów Trybunału, wybranych na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. Ponieważ obsadzenie stanowisk sędziowskich jeszcze nie nastąpiło, gdyż nie została dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie (tj. ślubowanie sędziów Trybunału wobec Prezydenta), derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o TK ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte (odmienne skutki wyroku TK z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, dotyczącego wyboru członka Rady Polityki Pieniężnej, były związane właśnie z tym, że sprawa dotyczyła wówczas osoby powołanej skutecznie na stanowisko). Dokończenie tego postępowania jest niedopuszczalne, ponieważ podstawa prawna jednego z jego etapów została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną.

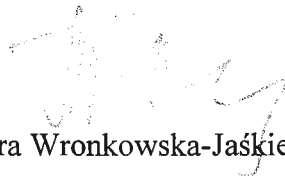
Ponieważ zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenie Trybunału ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, to z chwilą wejścia w życie niniejszego orzeczenia żaden organ państwa nie ma podstaw prawnych do kwestionowania – jako niekonstytucyjnych – tych przepisów regulujących element procedury wyboru sędziego Trybunału, które Trybunał uznał w tym wyroku za zgodne z Konstytucją.

Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r.

Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału.

W związku z wejściem w życie tego wyroku Sejm ma obowiązek dokonania wyboru dwóch sędziów Trybunału, których kadencja upływa 2 grudnia 2015 r. i upłynie 8 grudnia 2015 r.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz



Leon Kieres



Stanisław Rymar



Andrzej Wróbel

Marek Zubik

