



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017

Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017



**FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO**

forumIdei



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Redakcja językowa: Joanna Liczner

Redakcja: Katarzyna Łakomicz

Projekt graficzny: hopa studio

Skład i korekta: TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-37-0

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2018

Spis treści

Wstęp	7
Beata Szepietowska, Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017	15
Wpływ wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych z uwzględnieniem podmiotu inicjującego postępowanie	17
Ogólna liczba spraw	19
Orzeczenia wydane przez TK	23
Liczba orzeczeń przygotowanych przez sędziego sprawozdawcę	32
Średni czas merytorycznego rozpoznania spraw przez sędziego sprawozdawcę	50
Michał Ziółkowski, Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego	57
Wprowadzenie	57
Materiał, zastrzeżenia i założenia badawcze	59
Tendencja legislacyjna w zakresie regulacji podstaw wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego	67
Przesłanki wyłączenia sędziego TK w świetle orzecznictwa Trybunału przed wejściem w życie ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku	74
Praktyka stosowania przepisów o wyłączeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku	83
Konkluzje	101
Michał Ziółkowski, Zmiany składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego	107
Wprowadzenie	107
Materiał badawczy i założenia teoretyczne	108

Zmiana ustawowych kryteriów wyznaczania składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego	111
Ustawowe kryteria wyznaczenia składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego	114
Charakter kryteriów wyznaczania do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego	117
Ustawowe kryteria zmiany składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego	119
Ustawowe okoliczności zmiany składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego	123
Zarządzenia Prezesa TK o zmianie składów orzekających wydane w styczniu i lutym 2017 roku. Wykresy	130
Konkluzje	135
Noty biograficzne	139

Wstęp

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego kilkakrotnie zabierał głos w debacie publicznej związanej z kryzysem konstytucyjnym, odnosząc się do bezprecedensowego ataku władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą¹. Jednym z pierwszych organów będącym przedmiotem tego ataku był Trybunał Konstytucyjny, który powinien stać na straży nadrzędności Konstytucji i chronić uregulowane w niej prawa i wolności jednostki. Jednocześnie w swoim orzecznictwie powinien on wyznaczać granice dla działań organów stanowiących prawo i dochowanie owych granic egzekwować.

Gdy analizuje się funkcję Trybunału Konstytucyjnego, należy zwrócić uwagę, że jest on istotny dla pełnej realizacji kompetencji przez inne organy państwa. Osłabienie pozycji Trybunału prowadzi do ograniczenia możliwości ochrony wolności i praw jednostki również przez inne organy. Jako przykład można podać Rzecznika Praw Obywatelskich, który w ostatnich latach inicjował postępowania przed Trybunałem w celu ochrony doniosłych konstytucyjnych wolności i praw, takich jak prawo do sądu, zasada równości i zakaz dyskryminacji, wolność oraz nietykalność osobista, prawo do ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, prawa związane z odpowiedzialnością karną, prawo własności oraz inne prawa majątkowe, prawo dostępu do informacji publicznej, wolność zgromadzeń czy wolność słowa. Należy przy tym zauważyć, że Rzecznik, występując do Trybunału Konstytucyjnego, realizuje swój konstytucyjny obowiązek stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Również sądy, stanowiące zasadniczy system ochrony praw człowieka, w razie wątpliwości konstytucyjnych mają możliwość wystąpić do Trybunału z pytaniem prawnym.

¹ Zob.: *Raport Zespołu Ekspertów Prawnych dotyczący konsekwencji działań legislacyjnych w obrębie władzy sądowniczej w Polsce w latach 2015–2018*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Państwo/Raport%20Zespołu%20Ekspertów%20Prawnych%20-%20Konsekwencje%20działan%20legislacyjnych.pdf>.

Trybunał Konstytucyjny został poddany zabiegom, które miały w pierwszej kolejności, sparaliżować jego działanie, tak aby większość parlamentarna mogła dokonywać niekonstytucyjnych zmian w obowiązującym prawie. Do tych działań należy zaliczyć przede wszystkim gwałtowne zmiany legislacyjne w odniesieniu do podstaw prawnych funkcjonowania TK, które były w poprzednich latach przedmiotem analizy Zespołu Ekspertów Prawnych. Bez sprawnego Trybunału większość parlamentarna nie przestrzega zasad procesu tworzenia prawa, który w wielu wypadkach utracił swój jawny i deliberatywny charakter². Po paraliżu Trybunału Konstytucyjnego³ doszło do gwałtownej i budzącej zastrzeżenia natury konstytucyjnej wymiany części jego składu.

Wszystkie przywołane wyżej zjawiska są dobrze znane opinii publicznej i były one wielokrotnie opisywane, również w stanowiskach Zespołu Ekspertów Prawnych. Jednak w odniesieniu do działań władzy ustawodawczej i wykonawczej w sprawie TK pojawia się również inna narracja. I tak Prezydent RP, powołując 21 grudnia 2016 roku na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Julię Przyłębską⁴ stwierdził, że niezwykle ważne jest, aby Trybunał Konstytucyjny odzyskał pełną zdolność do normalnej pracy⁵. Bardziej bezpośrednio plany większości parlamentarnej i Rady Ministrów wobec TK przedstawił Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, który odnosząc się do reformy wymiaru sprawiedliwości, stwierdził: „I to trzeba będzie zmienić, ale naprzód trzeba wyjaśnić sytuację w polskim Trybunale Konstytucyjnym, aby mieć pewność, że nie będzie starał nam się tej zmiany gdzieś tam na bocznicy wysłać i zablokować poprzez stwierdzenie niekonstytucyjności proponowanych przez nas zmian”⁶.

Celem niniejszego raportu jest zbadanie, czy Trybunał Konstytucyjny po zmianach podstaw prawnych jego funkcjonowania oraz wymianie sędziów i Prezesa TK działa sprawnie i zgodnie z Konstytucją oraz ustawami, czy może

2 Zob.: M.M. Wiszowaty, *Okoliczności uchwalenia ustawy budżetowej w dniu 16 grudnia 2016 r. (druki nr 881, 1094 i 1094-A) i ich konsekwencje dla ważności podjętej przez Sejm decyzji*, [w:] *Miscellanea parlamentarne. Praktyka w sferze napięć konstytucyjnoprawnych*, red. K. Grajewski, A. Szymt, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2017, s. 67 i n.

3 Szerzej zob.: *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

4 Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2016 roku nr 1131.25.2016, o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, „Monitor Polski” z 2016, poz. 1237.

5 Komunikat z 21 grudnia 2016 roku ze strony internetowej Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/art,38,prezydent-powolal-julie-przylebska-na-prezesa-trybunalu-konstytucyjnego.html> (dostęp: 1.06.2018).

6 „Sygnały Dnia”, rozmowa ze Zbigniewem Ziobro, 17.11.2016, <https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1693387,Sygnały-Dnia-17-listopada-2016-rozmowa-ze-Zbigniewem-Ziobro> (dostęp: 1.06.2018).

przeciwnie – nie jest w stanie chronić jednostek przed niezgodnymi z Konstytucją działaniami parlamentu. W raporcie nie zajmujemy się analizą merytorycznych rozstrzygnięć Trybunału wychodząc z założenia, że aby w ogóle analizować treść merytoryczną rozstrzygnięć należy ustalić charakter prawny czynności podejmowanych przez TK. Raport odnosi się do więc wyłącznie do tych aspektów działalności TK, które związane są z zachowaniem sprawiedliwości proceduralnej i niezależności tego organu. W pierwszej części są zaprezentowane statystyki dotyczące liczby spraw, jakie wpłynęły do Trybunału oraz liczby wydanych przez TK orzeczeń (z uwzględnieniem działalności orzeczniczej poszczególnych sędziów) w latach 2014–2017. W drugiej części zostały przedstawione podstawy prawne i praktyka odnosząca się do wyłączeń sędziów TK z udziału w postępowaniu w 2017 roku. W trzeciej została opisana praktyka trybunalska w odniesieniu do zmian składów orzekających na początku 2017 roku.

Zbierając dane do analizy pracy Trybunału Fundacja im. Stefana Batorego, wystąpiła do Trybunału w listopadzie 2017 roku z wnioskami o dostęp do informacji publicznej. Dotyczyły one głównie zmian w składach orzekających, wyłączenia sędziów z orzekania oraz innych czynności Prezesa TK związanych z organizacją wewnętrzną procesu orzekania przez Trybunał. W dniu 22 listopada 2017 roku Trybunał Konstytucyjny odmówił udzielenia wnioskowanych informacji stwierdzając, że są one częścią akt spraw i mogą zostać udostępnione tylko przez dostęp do akt uregulowany w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem. Odmowa udostępnienia tych informacji stanowiła znaczne utrudnienie w zebraniu danych do niniejszego opracowania. Część informacji udało się jednak pozyskać w trybie dostępu do akt. Inne dane przedstawione w opracowaniu pochodzą z *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* obejmujących lata 2014–2016 oraz z bazy Internetowy Portal Orzeczeń (IPO) zamieszczonej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego.

Działalność Trybunału

Podstawowym wnioskiem wynikającym z analizy danych dotyczących funkcjonowania Trybunału jest niespotykany wcześniej, znaczący spadek wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego oraz znaczne zmniejszenie jego aktywności orzeczniczej w 2017 roku. Przed kryzysem konstytucyjnym do Trybunału wpływało rocznie⁷ około 500–600 spraw (w 2014 – 530 spraw, w 2015 roku – 623 sprawy). W 2016 roku Sejm kolejnymi ustawami dokonał demontażu tej

7 Do rozpoznania merytorycznego.

instytucji, a liczba spraw, które wpłynęły do TK zmniejszyła się do 360, czyli niemal o połowę w stosunku do roku poprzedniego. Po niezgodnym z prawem powołaniu na stanowisko Prezesa TK Julii Przyłębskiej spadek zaufania do tej instytucji znacząco się pogłębił. W 2017 roku do Trybunału wniesiono jedynie 282 sprawy. Znacznemu ograniczeniu, w porównaniu z okresem przed kryzysem konstytucyjnym, uległa również aktywność orzecznicza TK. W latach 2014–2015 liczba wydanych orzeczeń wynosiła odpowiednio 119 i 173. Natomiast w latach 2016–2017 TK wydał odpowiednio 99 i 88 orzeczeń.

Wyłączenia sędziów TK

Ze względu na odmowę udostępnienia przez Trybunał Konstytucyjny danych dotyczących wyłączeń sędziów TK ze składów orzekających w poprzednich latach, raport zawiera dane z 2017 roku, który jest jednocześnie pierwszym rokiem obowiązywania nowej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu TK oraz pierwszym rokiem sprawowania przez Julię Przyłębską funkcji jego Prezesa.

W 2017 roku zostało złożonych dwadzieścia wniosków o wyłączenie sędziego. Siedem z nich zostało złożonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, sześć – przez sędziów TK w swoich sprawach, trzy – przez osobę wybraną przez Sejm VIII (obecnej) kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII (poprzedniej) kadencji, dwa – przez Prokuratora Generalnego, jeden – przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz jeden – przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

Po raz pierwszy w historii Trybunału wnioski o wyłączenie z udziału w rozpoznaniu sprawy przez TK uzasadniono brakiem upoważnienia do zasiadania w składzie orzekającym. Była to w tym okresie najczęściej powoływana przesłanka (9 wniosków). Żaden z tych wniosków nie spowodował wyłączenia członka składu orzekającego.

Najwięcej razy wnioskowano o wyłączenie z udziału w rozpoznaniu sprawy: Mariusza Muszyńskiego – siedem razy; Henryka Ciocha – cztery razy; sędziego TK Marka Zubika – cztery razy. Uczestnicy postępowania najczęściej wnioskowali więc o wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Najczęściej, czternastokrotnie, wnioskowano o wyłączenie ze składu orzekającego osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.

W siedemnastu sprawach, spośród dziewiętnastu rozpoznanych przez trzyosobowy skład Trybunału Konstytucyjnego, przewodniczącym składu

orzekającego został wyznaczony sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji albo osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Takie same proporcje zostały zachowane w wypadku wyznaczenia sprawozdawcy. Przy tym jedynie w dwóch sprawach Prezes TK wyznaczył do składu orzekającego sędziów wybranych przez Sejm VI i VII kadencji.

We wszystkich sprawach zainicjowanych wnioskiem uczestnika postępowania o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, Prezes TK wyznaczył skład orzekający złożony wyłącznie z sędziów TK i osób wybranych przez Sejm VIII kadencji. W trzech sprawach, które zainicjował wniosek uczestnika postępowania o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, w składzie orzekającym zasiadły osoby znajdujące się w tej samej sytuacji prawnej, co objęte wnioskiem (tj. osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji).

Zmiany składów TK

W styczniu i lutym 2017 roku Prezes TK Julia Przyłębska dokonała zmian składów w 49 sprawach (w 53 zarządzeniach). Po zmianach w 80% spraw funkcję sprawozdawcy pełnił sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji albo osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego Trybunału legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Najczęściej funkcja sprawozdawcy była powierzana Henrykowi Ciochowi i Lechowi Morawskiemu (8 spraw) oraz Mariuszowi Muszyńskiemu (6 spraw).

Sprawą bezprecedensową jest to, że 49 spośród 53 zarządzeń o zmianie składu ze stycznia i lutego 2017 roku nie wskazuje ustawowej podstawy prawnej kompetencji Prezesa TK do zmiany składu. Natomiast 21 zarządzeń o zmianie składu ze stycznia i lutego 2017 roku nie zawiera uzasadnienia. Również w 22 zarządzeniach, które zostały wydane prawidłowo, w związku z wpływem kadencji sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego i w celu włączenia do orzekania sędziego TK Michała Warcińskiego Prezes TK – bez podstawy prawnej – dodatkowo włączyła do składu orzekającego osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.

Na początku 2017 roku skład orzekający zmieniono aż w 29% spraw, które wniesiono w 2016 roku. Zmiany przeprowadzone w tym okresie doprowadziły do takiego ukształtowania składów, że w 77% spraw funkcja przewodniczącego,

a w 80% funkcja sprawozdawcy powierzone zostały albo sędziemu TK wybranemu przez Sejm VIII kadencji, albo osobie wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.

Na podstawie danych przedstawionych w niniejszym raporcie widać wyraźnie, że składy orzekające są kształtowane w sposób mający zapewnić przewagę sędziów TK wybranych przez Sejm VIII kadencji oraz osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Rodzi to pytania o powody takiego kształtowania składów i uzasadnione obawy o wykorzystywanie przez obecne kierownictwo TK swoich kompetencji do osiągnięcia określonego rozstrzygnięcia merytorycznego. Pogłębia te obawy oświadczenie Mariusza Muszyńskiego dołączone do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2018 roku, sygn. akt K 9/16, w którym stwierdza, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego może dokonywać „zmiany sprawozdawcy w wyniku braku akceptacji składu co do przedstawionego projektu”. Można podejrzewać, że podobne motywacje leżą u podstaw dokonywanych przez Prezesa TK zmian w składach orzekających.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego:

dr Ryszard Balicki – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Łukasz Bojarski – prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja – prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr hab. Monika Florczak-Wątor – profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Wojciech Jasiński – adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

dr Piotr Kładoczny – docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak – profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

dr hab. Tomasz Pietrzykowski – profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr Anna Śledzińska-Simon – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalasiński – członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

prof. dr hab. Fryderyk Zoll – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück

Katarzyna Łakomicz – sekretarz Zespołu

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.

Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017

Celem opracowania jest przedstawienie analizy działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał, TK) w latach 2014–2017. Wskazana cezura czasowa badań pozwoli ocenić orzekanie, przy czym trzeba wziąć pod uwagę to, że w okresie:

- od stycznia 2014 do 30 sierpnia 2015 roku TK funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym¹;
- od 30 sierpnia 2015 do 16 sierpnia 2016 roku TK funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym², trzykrotnie nowelizowanej: ustawą z 19 listopada 2015 roku³, ustawą z dnia 22 grudnia 2015 roku⁴ i ustawą z dnia 28 stycznia 2016 roku⁵ (Marszałek Sejmu ogłosił tekst jednolity ustawy o TK⁶);
- od 16 sierpnia 2016 do 20 grudnia 2016 roku TK funkcjonował na podstawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁷;

1 Dz.U., poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa z 1997 roku.

2 Dz.U., poz. 1064; dalej: ustawa z 2015 roku.

3 Dz.U., poz. 1928; ustawa weszła w życie 5 grudnia 2015 roku.

4 Dz.U., poz. 2217; ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 roku.

5 Dz.U., poz. 178; ustawa weszła w życie 4 marca 2016 roku.

6 Dz.U., poz. 293.

7 Dz.U., poz. 1157; dalej: ustawa z 2016 roku.

– od 20 grudnia 2016 do 3 stycznia 2017 roku **nie było żadnej podstawy prawnej do podejmowania przez TK działalności orzeczniczej**⁸ (w historii Trybunału okoliczność o charakterze precedensu);

– od 3 stycznia 2016 roku do chwili obecnej TK funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁹.

Należy podkreślić, że wielokrotne zmiany ustawowej podstawy orzekania przez TK nie tylko wiązały się z koniecznością powołania innych liczebnie składów sędziowskich, w tym wyznaczenia nowych przewodniczących i sprawozdawców, ale przede wszystkim wymagały niezwłocznego uwzględnienia powrotu do trybu dwuinstancyjnego w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków¹⁰ lub też wymuszały modyfikację wcześniejszych ustaleń o merytorycznym rozpoznaniu sprawy na rozprawie i prowadziły do przeniesienia jej na posiedzenie niejawne (lub odwrotnie)¹¹.

Przedmiotem niniejszej analizy są następujące zagadnienia:

– wpływ wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych z uwzględnieniem podmiotu inicjującego postępowanie;

– liczba wydanych orzeczeń merytorycznych: wyroków i postanowień; liczba orzeczeń wydanych na etapie wstępnej kontroli;

– liczba przygotowanych projektów orzeczeń merytorycznych oraz projektów orzeczeń na etapie wstępnej kontroli przez sędziego sprawozdawcę;

– średni czas rozpoznawania wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych przez sędziego sprawozdawcę.

8 Ustawa z dnia 22 lipca 2016 utraciła moc z dniem 20 grudnia 2016 roku, a ustawa z dnia 30 listopada 2016 weszła w życie z dniem 3 stycznia 2017 roku zgodnie z art. 23 pkt 1 w zw. z art. 3 oraz art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U., poz. 2074).

9 Dz.U., poz. 2072; dalej: ustawa o TK.

10 Ustawa z 1997 roku przewidywała rozpoznanie dwuinstancyjne, ustawa z czerwca 2015 roku – jednoinstancyjne, zaś ustawa z 2016 roku powróciła do dwuinstancyjności, co oznacza, że w sprawie wszczętej i niezakończony zasady rozpatrywania zarówno formalne, jak i materialne mogły zmienić się trzykrotnie.

11 Zmiany takie implikowały wydłużenie postępowania z uwagi na obowiązek wydania nowych zarządzeń czy powiadomienia uczestników.

Wszystkie dane przedstawione w opracowaniu pochodzą z *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* obejmujących lata 2014–2016 oraz z bazy IPO zamieszczonej na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego.

Wpływ wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych, z uwzględnieniem podmiotu inicjującego postępowanie

Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej.

Orzeka o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zawartych w nich norm), w tym kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej (art. 188 pkt 1–6 Konstytucji).

1. Kontrola norm ma charakter prewencyjny (uprzedni) albo represyjny (następczy)

1.1. Kontrola prewencyjna chroni system prawa przed obowiązywaniem normy niekonstytucyjnej. Jedynie Prezydent, przed podpisaniem ustawy lub ratyfikowaniem umowy międzynarodowej, może wystąpić z wnioskiem o zbadaanie zgodności tych aktów z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Sprawa wszczęta w trybie prewencyjnym jest rozpatrywana pod sygnaturą „Kp” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt Kp 1/18.

1.2. Kontrola represyjna prowadzi do wyeliminowania (derogacji) z systemu prawa niekonstytucyjnej normy (także niezgodnej z ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą). Ten rodzaj kontroli dotyczy aktów normatywnych, które już weszły w życie, choć nie wyklucza badania aktów od dnia ich ogłoszenia w organie publikacyjnym (przy długiej, np. rocznej *vacatio legis*). Kontrola represyjna może być realizowana w procedurze kontroli abstrakcyjnej albo kontroli konkretnej.

1.2.1. Kontrola abstrakcyjna jest realizowana w oderwaniu od konkretnego przypadku zastosowania kwestionowanego przepisu (przez sąd lub organ administracji publicznej). Postępowanie zostaje uruchomione przez wnioski, który mogą złożyć: podmioty legitymowane generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1–3 Konstytucji¹²), podmiot legitymowany indywidualnie, czyli Krajowa Rada

12 Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sądownictwa w sprawie konstytucyjności aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 186 ust. 2 Konstytucji), a także podmioty o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej, które mogą wystąpić o kontrolę aktu normatywnego, jeśli dotyczy on spraw objętych zakresem działania tych podmiotów. (art. 191 ust. 1 pkt 3–5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji¹³). Sprawa wszczęta przez te podmioty jest rozpatrywana pod sygnaturą „K” (badanie zgodności z Konstytucją) albo „U” (badanie zgodności z ustawą) z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt K 1/18, sygn. akt U 1/18.

1.2.2. Kontrola konkretna cechuje się tym, że jej dopuszczalność jest uzależniona od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym aktem stosowania prawa. Postępowanie zostaje uruchomione wniesieniem skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego.

1.2.2.1. Skarga konstytucyjna może dotyczyć tylko takiej ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach, prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Sprawa wszczęta skargą konstytucyjną jest rozpatrywana merytorycznie pod sygnaturą „SK” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt SK 1/18.

1.2.2.2. Natomiast każdy sąd może przedstawić pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji). Sprawa wszczęta pytaniem prawnym jest rozpatrywana pod sygnaturą „P” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt P 1/18.

1.3. Proces merytorycznej kontroli skarg konstytucyjnych (SK) i wniosków (K, U) złożonych przez podmioty o ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (zob. pkt 1.2.1. i przypis 13) jest poprzedzony procesem ich wstępnej kontroli (wstępnego rozpoznania). Etap ten ma na celu zbadanie, czy skarga konstytucyjna (we wstępnej kontroli rozpatrywana pod sygnaturą „Ts” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt Ts 1/18) oraz wnioszek (we wstępnej kontroli rozpatrywany pod sygnaturą „Tw” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. Tw 1/18) spełniają wszystkie konstytucyjne i ustawowe wymagania, a w konsekwencji: czy zostaną poddane kontroli merytorycznej.

13 Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. rada gminy, sejmik województwa), ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i związki wyznaniowe.

Rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji).

Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego mogą złożyć: Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 192 Konstytucji). Sprawa jest rozpatrywana pod sygnaturą „Kpt” z kolejnym numerem i rokiem wpływu, np. sygn. akt Kpt 1/18.

Orzeka o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji).

W latach 2014–2017 nie wpłynął żaden wniosek w sprawach kontroli partii politycznej (sygnatura „Pp”).

Rozstrzyga o istnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (Prezydent) i powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta (art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji).

W latach 2014–2017 nie wpłynął żaden wniosek w sprawach zastępstwa Prezydenta (sygnatura „M”).

Ogólna liczba spraw

W 2014 roku wpłynęło **113** spraw niepodlegających wstępnej kontroli (które będą dalej oznaczane jako „sprawy A”), w tym **33** wnioski podmiotów legitymowanych generalnie i **80** pytań prawnych, oraz **417** spraw podlegających wstępnej kontroli (dalej „sprawy B”), w tym **375** skarg konstytucyjnych i **42** wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo. **Łącznie** wpłynęło **530** spraw.

W porównaniu z 2013 rokiem było to o 10% spraw więcej; liczba wniosków i pytań prawnych (spraw A) spadła o 5%, a liczba skarg konstytucyjnych i wniosków (spraw B) wzrosła o 16%; skargi konstytucyjne stanowiły 71% wszystkich wniesionych spraw.

W 2015 roku wpłynęło **181** spraw A, w tym **46** wniosków i **135** pytań prawnych, oraz **442** sprawy B, w tym **408** skarg konstytucyjnych i **34** wnioski. **Łącznie** wpłynęły **623** sprawy.

Co szczególnie istotne, był to największy wpływ spraw od początku funkcjonowania TK.

W porównaniu z 2014 rokiem było to o 17,5% spraw więcej; liczba wniosków i pytań prawnych (sprawy A) wzrosła aż o 60%, a liczba skarg konstytucyjnych i wniosków (sprawy B) powiększyła się o 6%; skargi konstytucyjne stanowiły 65% wszystkich wniesionych spraw.

W 2016 roku wpłynęło 67 spraw A¹⁴, w tym 47 wniosków i 21 pytań prawnych, oraz 293 sprawy B, w tym 267 skarg konstytucyjnych i 26 wniosków. **Łącznie** wpłynęło 360 spraw.

W porównaniu z 2015 rokiem było to o 42% spraw mniej; liczba wniosków i pytań prawnych (sprawy A) spadła aż o 63%, a liczba skarg konstytucyjnych i wniosków (sprawy B) zmniejszyła się o 34%; skargi konstytucyjne stanowiły 74% wszystkich wniesionych spraw.

W 2017 roku wpłynęły 42 sprawy A¹⁵, w tym 22 wnioski i 21 pytań prawnych, oraz 240 sprawy B, w tym 231 skarg konstytucyjnych i 9 wniosków (B). **Łącznie** wpłynęły 282 sprawy.

W porównaniu z dotychczas najniższym wpływem spraw w 2016 roku było to o 22% spraw mniej; liczba wniosków i pytań prawnych (sprawy A) spadła o 37%, a liczba skarg konstytucyjnych i wniosków (sprawy B) zmniejszyła się o 18%; skargi konstytucyjne stanowiły 82% wszystkich wniesionych spraw.

Natomiast w porównaniu z najwyższym wpływem spraw w 2015 roku było to o 55% spraw mniej; liczba wniosków i pytań prawnych (sprawy A) spadła o 76%, a liczba skarg konstytucyjnych i wniosków (sprawy B) zmalała o 45%; liczba skarg konstytucyjnych w stosunku do ogólnej liczby spraw wzrosła o 17%.

Wpływ do rozpoznania merytorycznego wniosków i pytań prawnych (sprawy A) oraz skarg konstytucyjnych i wniosków (sprawy B)

W 2014 roku:

33 wnioski złożyły podmioty legitymowane generalnie:

– Rzecznik Praw Obywatelskich – 19,

14 W tym jeden wniosek z 2015, który w 2016 roku został wyłączony do odrębnego rozpoznania i ponownie zarejestrowany pod nową sygnaturą.

15 W tym dwa wnioski z 2016, które w 2017 roku zostały wyłączone do odrębnego postępowania i ponownie zarejestrowane pod nowymi sygnaturami.

- grupa posłów – 7: PiS – 5, SLD i Twój Ruch – 1, SLD – 1,
- Prokurator Generalny – 4,
- Prezydent – 2,
- grupa senatorów – 1: PiS,

80 pytań prawnych złożyły:

- sądy powszechne – 76,
- sądy administracyjne – 4,

po wstępnym rozpoznaniu 68 spraw:

- skargi konstytucyjne – 44,
- wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 24.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 181 spraw, co oznacza – w porównaniu z 2013 rokiem – **spadek o 12%** (22 sprawy).

W 2015 roku:

46 wniosków złożyły podmioty legitymowane generalnie i indywidualnie:

- Rzecznik Praw Obywatelskich – 21,
- grupa posłów – 10: PiS – 4, PO – 4, SLD i Ruch Palikota – 1, Solidarna Polska – 1,
- Prezydent – 6, przy czym 5 w trybie kontroli prewencyjnej,
- Prokurator Generalny – 5,
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – 2,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli – 1,
- Krajowa Rada Sądownictwa – 1,

135 pytań prawnych złożonych przez sądy powszechne,

po wstępnym rozpoznaniu – 64 sprawy:

- skargi konstytucyjne – 48,
- wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 16.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 245 spraw, co oznacza – w porównaniu z 2014 rokiem – **wzrost o 35%** (64 sprawy).

W 2016 roku:

47 wniosków¹⁶ złożyły podmioty legitymowane generalnie i indywidualnie:

- Rzecznik Praw Obywatelskich – 24,
- grupa posłów – 12: PO – 6, Nowoczesna – 3, PO i Nowoczesna – 2, Nowoczesna i PSL – 1,
- grupa senatorów – 4: PO,
- Prokurator Generalny – 1,
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – 1,
- Krajowa Rada Sądownictwa – 4,

21 pytań prawnych złożyły:

- sądy powszechne – 20,
- sąd administracyjny – 1,

po wstępnym rozpoznaniu – 45 spraw:

- skargi konstytucyjne – 31,
- wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 13 i legitymacji indywidualnej – 1 (pod rządami obowiązującej wówczas ustawy wniosek złożony przez Krajową Radę Sądownictwa podlegał wstępnej kontroli).

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 113 spraw¹⁷, co oznacza – w porównaniu z 2015 rokiem – spadek o 54% (132 sprawy).

W 2017 roku:

a) 22 wnioski¹⁸ złożyły podmioty legitymowane generalnie:

- Prokurator Generalny – 7,
- Rzecznik Praw Obywatelskich – 6,
- grupa posłów – 6: PiS – 5, PO – 1,
- Prezydent – 1 w trybie kontroli prewencyjnej,

16 Zob. przypis 14.

17 Tamże.

18 Zob. przypis 15.

b) 21 pytań prawnych złożyły:

- sądy powszechne – 18,
- sądy administracyjne – 2,
- Sąd Najwyższy – 1,

c) po wstępnym rozpoznaniu – 33 sprawy:

- skargi konstytucyjne – 32,
- wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej rzeczowo – 1,

d) wniosek Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Łącznie do rozpoznania merytorycznego wpłynęło 77 spraw¹⁹, co oznacza – w porównaniu z 2016 rokiem – spadek o 32% (36 spraw).

Orzeczenia wydane przez TK

Wprowadzenie

Realizując funkcję kontroli norm Trybunał wydaje w postępowaniu merytorycznym orzeczenia, które dzielą się na wyroki i postanowienia. Wyroki TK odnoszą się do konkretnego przepisu i potwierdzają hierarchiczną zgodność odtworzonej z niego normy prawnej ze wskazanym wzorcem kontroli (formuła „jest zgodny”), stwierdzają jej niezgodność ze wskazanym wzorcem kontroli (formuła „jest niezgodny”) albo stwierdzają, że wzorzec kontroli jest nieadekwatny do kontrolowanej normy (formuła „nie jest niezgodny”)²⁰.

Wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania następuje wówczas, gdy TK stwierdzi, że: wniosek, pytanie prawne albo skarga konstytucyjna zostały wycofane; wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne albo zbędne; akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez TK²¹.

19 Tamże.

20 W wyrokach, które obejmują kilka przepisów można odnaleźć każdą z tych formuł, a także rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w określonym zakresie. Pomijam podział wyroków na zakresowe i interpretacyjne.

21 Nie omawiam innych rodzajów postanowień wydawanych przez TK (np. sygnalizacyjnych czy tymczasowych).

Liczba wydanych orzeczeń z uwzględnieniem rodzaju rozstrzygnięcia

W 2014 roku TK wydał 119 orzeczeń: było to 71 wyroków (60%), w 50 przypadkach częściowo umorzył postępowanie, oraz 48 postanowień o umorzeniu postępowania w całości (40%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił nieznaczny spadek ogólnej liczby wydanych orzeczeń o 6% (8 orzeczeń). Na podobnym poziomie kształtowała się średnia ich liczba w skali miesiąca (10 orzeczeń). Wydając 119 orzeczeń TK rozpoznał w sumie 157 spraw (część spraw rozpoznana łącznie).

Wyroki

TK w 38 wyrokach orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (54%), a w 33 orzekł o zgodności lub nieadekwatności wzorca kontroli (46%).

Wszystkie wyroki zostały wydane w trybie kontroli represyjnej:

37 wyroków²² w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 22,
- Prokuratora Generalnego – 11,
- grupy posłów – 10,
- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 7,

34 wyroki²³ w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargami konstytucyjnymi – 31,
- pytaniami prawnymi – 15.

Postanowienia

TK w 48 postanowieniach²⁴ umorzył postępowania w całości:

10 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 7,

22 Liczba wniosków nie sumuje się w liczbie wyroków, bowiem kilka wniosków połączono.

23 Liczba skarg konstytucyjnych i pytań prawnych nie sumuje się w liczbie wyroków, ponieważ kilka spraw połączono.

24 Liczba wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych nie sumuje się w liczbie postanowień, dlatego że kilka spraw połączono.

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 1,
- grupy posłów – 1,
- grupy senatorów – 1,

38 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- pytaniem prawnym – 30,
- skargą konstytucyjną – 20.

W 2015 roku TK wydał 173 orzeczenia: były to **63 wyroki** (36%), w 46 częściowo umorzył postępowanie, oraz **110 postanowień o umorzeniu postępowania w całości** (64%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił znaczny wzrost ogólnej liczby wydanych orzeczeń o 45% (54 orzeczenia). Średnia liczba w skali miesiąca to czternaście orzeczeń. Wydając 173 orzeczenia TK rozpoznał w sumie 303 sprawy (część spraw została rozpoznana łącznie). Stanowi to wzrost rozpoznania spraw o 93% w stosunku do 2014 roku.

Wyroki

TK w 35 wyrokach orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (56%), a w 28 orzekł o zgodności lub nieadekwatności wzorca kontroli (44%).

W trybie kontroli prewencyjnej TK wydał dwa wyroki z wniosku Prezydenta, a w trybie kontroli represyjnej 61 wyroków, w tym:

29 wyroków²⁵ w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 13,
- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 10,
- grupy posłów – 9,
- Prokuratora Generalnego – 4,
- Prezydenta – 2,
- grupy senatorów – 1,
- Krajowej Rady Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 1.

25 Zob. przypis 22.

32 wyroki²⁶ w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargą konstytucyjną – 41,
- pytaniem prawnym – 15.

Postanowienia

TK w 110 postanowieniach²⁷ umorzył postępowanie w całości:

18 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- grupy posłów – 6,
- Rzecznika Praw Obywatelskich – 6,
- Prokuratora Generalnego – 3,
- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 3,
- grupy senatorów – 1,

92 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- pytaniem prawnym – 156,
- skargą konstytucyjną – 29.

W 2016 roku TK wydał 99 orzeczeń: było to **39 wyroków** (39%), w 30 częściowo umorzył postępowanie, oraz **60 postanowień o umorzeniu postępowania w całości** (61%). W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił znaczny spadek ogólnej liczby wydanych orzeczeń, tj. o 43% (74 orzeczenia). Wydając 99 orzeczeń TK rozpoznał w sumie 146 spraw (część spraw została rozpoznana łącznie).

Wyroki

TK w 17 wyrokach orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (44%), a w 22 orzekł o zgodności lub nieadekwatności wzorca kontroli (56%).

W trybie kontroli prewencyjnej TK wydał 3 wyroki z wniosku Prezydenta, a w trybie kontroli represyjnej 36 wyroków, w tym:

18 wyroków²⁸ w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

26 Zob. przypis 23.

27 Zob. przypis 24.

28 Zob. przypis 22.

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 13,
- grupy posłów – 6,
- Krajowej Rady Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 2,
- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 2,
- Prezydenta – 1,
- Prokuratora Generalnego – 1,

18 wyroków²⁹ w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargą konstytucyjną – 19,
- pytaniem prawnym – 8.

Postanowienia

TK w 60 postanowieniach³⁰ umorzył postępowanie w całości:

28 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 15,
- grupy posłów – 13,
- Prokuratora Generalnego – 4,
- Rzecznika Praw Obywatelskich – 3,
- grupy senatorów – 2,
- Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 1,

32 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- pytaniem prawnym – 35,
- skargą konstytucyjną – 18.

W 2017 roku TK wydał 88 orzeczeń: było to **36 wyroków**, w 28 częściowo umorzył postępowanie, oraz **52 postanowienia o umorzeniu postępowania w całości**. W porównaniu z rokiem poprzednim, w którym TK wydał najmniej

29 Zob. przypis 23.

30 Zob. przypis 24.

orzeczeń (od 2003 roku), ponownie nastąpił spadek ogólnej liczby wydanych orzeczeń o 11% (11 orzeczeń).

Wyroki

W 19 wyrokach TK orzekł o niezgodności z wzorcem kontroli co najmniej jednego przepisu (53%), a w 17 orzekł o zgodności albo nieadekwatności wzorca kontroli (47%).

W trybie kontroli prewencyjnej TK wydał 2 wyroki z wniosku Prezydenta, a w trybie kontroli represyjnej 34 wyroki, w tym:

13 wyroków w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- Rzecznika Praw Obywatelskich – 8,
- grupy posłów – 3,
- Prokuratora Generalnego – 1,
- podmiotu o legitymacji ograniczonej – 1,

21 wyroków w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargą konstytucyjną – 12,
- pytaniem prawnym – 9.

Postanowienia

TK w 52 postanowieniach³¹ umorzył postępowanie w całości:

20 razy w ramach kontroli abstrakcyjnej z wniosku:

- podmiotów o legitymacji ograniczonej – 12,
- Rzecznika Praw Obywatelskich – 11,
- Krajowej Rady Sądownictwa – 4,
- Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – 2,
- Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – 1,
- grupy senatorów – 1,

32 razy w ramach kontroli konkretnej zainicjowanej:

- skargą konstytucyjną – 16,

– pytaniem prawnym – 16.

Wstępna kontrola skarg konstytucyjnych i wniosków

W odniesieniu do skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o legitymacji ograniczonej procedura ich rozpoznania została rozbudowana o etap wstępnej kontroli, podczas którego Trybunał bada, czy te pisma procesowe spełniają konstytucyjne i ustawowe wymagania formalne, a w konsekwencji – czy mogą zostać przekazane do rozpoznania merytorycznego.

O nadaniu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu, tzn. przeprowadzeniu kontroli merytorycznej, TK rozstrzyga w składzie jednego sędziego. Jeśli TK wyda postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu, to skarżącemu lub wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia, które TK rozstrzyga w składzie trzech sędziów (postępowanie dwuinstancyjne). Po rozpoznaniu złożonego środka zaskarżenia TK albo nie uwzględnia zażalenia (takie postanowienie jest ostateczne), albo uwzględnia i kieruje skargę (wniosek) do badania na etapie merytorycznym.

Wymaga podkreślenia fakt, że każdego roku liczba wnoszonych skarg konstytucyjnych zdecydowanie przewyższa liczbę wniosków i pytań prawnych³², co obrazuje liczba postanowień wydawanych na etapie wstępnej kontroli.

Skargi konstytucyjne

W 2014 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **663** postanowienia³³, w tym:

- 360 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 253 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- 7 o uwzględnieniu zażalenia.

Do rozpoznania merytorycznego przekazał 44 skargi konstytucyjne.

W 2014 roku TK zakończył postępowanie w 381 sprawach skargowych.

W 2015 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **806** postanowień³⁴, w tym:

32 Zob. dane przedstawione w części pierwszej opracowania.

33 Liczby nie sumują się, bowiem TK wydaje także inne postanowienia: o zawieszeniu postępowania, tymczasowe, o kosztach.

34 Zob. przypis 33.

- 412 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 297 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- 6 o uwzględnieniu zażalenia.

Do rozpoznania merytorycznego przekazał 48 skarg konstytucyjnych.

W 2015 roku TK zakończył postępowanie w 444 sprawach skargowych.

W 2016 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **552** postanowienia³⁵, w tym:

- 262 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 169 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- 1 o uwzględnieniu zażalenia.

Do rozpoznania merytorycznego przekazał 31 skarg konstytucyjnych.

W 2016 roku TK zakończył postępowanie w 377 sprawach skargowych.

W 2017 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych wydał łącznie **321** postanowień³⁶, w tym:

- 179 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 100 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- 3 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 32 skargi konstytucyjne.

W 2017 roku TK zakończył postępowanie w 177 sprawach skargowych.

Wnioski podmiotów o legitymacji ograniczonej

W 2014 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie **52** postanowienia, w tym:

- 31 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 21 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- nie wydał żadnego o uwzględnieniu zażalenia.

35 Zob. przypis 33.

36 Tamże.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 24 wnioski.

W 2014 roku TK zakończył postępowanie w 49 sprawach wnioskowych.

W 2015 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie 35 postanowień, w tym:

- 19 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 15 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- 1 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 16 wniosków.

W 2015 roku TK zakończył postępowanie w 35 sprawach wnioskowych.

W 2016 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie 37 postanowień, w tym:

- 26 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 8 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- 3 o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 14 wniosków.

W 2016 roku TK zakończył postępowanie w 37 sprawach wnioskowych.

W 2017 roku TK w ramach wstępnego rozpoznania wniosków wydał łącznie 6 postanowień, w tym:

- 3 o odmowie nadania dalszego biegu,
- 3 o nieuwzględnieniu zażalenia,
- nie wydał żadnego o uwzględnieniu zażalenia.

Do merytorycznego rozpoznania przekazał 1 wniosek.

W 2017 roku TK zakończył postępowanie w 6 sprawach wnioskowych.

Powyższe zestawienie obrazuje znaczący wpływ obowiązywania postępowania jednoinstancyjnego (w okresie od 30 sierpnia 2015 do 16 sierpnia 2016 roku) na liczbę nie tylko wydanych orzeczeń skargowych (675 rocznie) i wnioskowych (36 rocznie), ale przede wszystkim na liczbę zakończonych postępowań skargowych (czyli blisko 410 rocznie) i wnioskowych (36 rocznie).

Natomiast porównanie 2017 roku, w którym wstępna kontrola była realizowana w postępowaniu dwuinstancyjnym, z okresem wcześniejszym wskazuje na znaczący spadek zarówno liczby (321) wydanych postanowień skargowych o **52,5%** (354 orzeczenia), jak i liczby (6) wydanych postanowień wnioskowych o **82%** (30 orzeczeń). Tym samym spadła liczba (177) zakończonych postępowań skargowych o **57%** (233) oraz liczba (6) zakończonych postępowań wnioskowych o **82%** (30).

Warto również skonfrontować efektywność orzeczniczą TK w 2017 z 2014 rokiem, w którym postępowanie w ramach wstępnej kontroli było dwuinstancyjne:

- w 2014 roku TK wydał 663 postanowienia skargowe, a więc w 2017 roku nastąpił spadek o **52,5%** (342 orzeczenia mniej),
- w 2014 roku TK wydał 52 postanowienia wnioskowe, a więc w 2017 roku nastąpił spadek o **88%** (46 orzeczeń mniej),
- w 2014 roku TK zakończył 381 postępowań skargowych, a więc w 2017 roku nastąpił spadek o **54%** (204 postępowania mniej),
- w 2014 roku TK zakończył 49 postępowań wnioskowych, a więc w 2017 roku nastąpił spadek o **88%** (43 postępowania mniej).

Liczba orzeczeń przygotowanych przez sędziego sprawozdawcę

1. Poniższe dane przedstawiają liczbę orzeczeń:

- przygotowanych przez każdego sędziego, który w sprawie pełnił funkcję sprawozdawcy, i wydanych przez składy orzekające TK;
- takich, w których wydaniu sędzia uczestniczył (jako członek składu orzekającego TK).

W wyliczeniu stosowany jest podział na wyroki i postanowienia. Ujęcie ma wyłącznie walor statystyczny i nie uwzględnia stopnia skomplikowania rozpatrywanych spraw. Podsumowania statystyczne dotyczą sędziów TK, którzy w każdym roku orzekali przez co najmniej sześć miesięcy (krótszy czas orzekania wynikał z zakończenia lub rozpoczęcia kadencji).

Rok 2014³⁷

Sędzia	A) Liczba wyroków wydanych jako sprawozdawca	B) Liczba pozostałych wyroków	A+B	C) Liczba postanowień wydanych jako sprawozdawca	D) Liczba pozostałych postanowień	C+D	Liczba orzeczeń wydanych: jako sprawozdawca A+C, pozostałe B+D, wszystkie A+B+C+D
Stanisław Biernat	4	19	23	4	11	15	8/30/38
Zbigniew Cieślak	3	13	16	4	16	20	7/29/36
Maria Gintowt-Jankowicz	3	22	25	4	19	23	7/41/48
Mirosław Granat	4	23	27	5	17	22	9/40/49
Wojciech Hermeliński	5	22	27	2	15	17	7/37/44
Leon Kieres	5	26	31	3	10	13	8/36/44
Marek Kotlinowski	8	27	35	1	14	15	9/41/49
Teresa Liszcz	5	28	33	2	12	14	7/40/47
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	7	24	31	3	14	17	10/38/48
Stanisław Rymar	8	20	28	2	10	12	10/30/40

37 Liczby nie sumują się z podanymi w części drugiej opracowania, bowiem w kilku sprawach było dwóch sędziów sprawozdawców.

Andrzej Rzepliński	6	14	20	–	9	9	6/23/29
Piotr Tuleja	2	18	20	7	10	17	9/28/37
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	3	18	21	3	16	19	6/34/40
Andrzej Wróbel	3	23	26	5	14	19	8/37/45
Marek Zubik	8	20	28	5	15	20	13/35/48

W 2014 roku:

- najwięcej wyroków jako sprawozdawcy wydali sędziowie Marek Kotlinowski, Stanisław Rymar, Marek Zubik – po 8; najmniej sędzia Piotr Tuleja – 2;
- najwięcej postanowień jako sprawozdawca wydał sędzia Piotr Tuleja – 7; żadnego nie wydał sędzia Andrzej Rzepliński;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydał sędzia Marek Zubik – 13; najmniej sędziowie Andrzej Rzepliński i Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – po 6;
- najczęściej orzekali sędziowie Mirosław Granat i Marek Kotlinowski – 49 razy; najrzadziej sędzia Andrzej Rzepliński – 29 razy.

Rok 2015³⁸

Sędzia	A) Liczba wyroków wydanych jako sprawozdawca	B) Liczba pozostałych wyroków	A+B	C) Liczba postanowień wydanych jako sprawozdawca	D) Liczba pozostałych postanowień	C+D	Liczba orzeczeń wydanych: jako sprawozdawca A+C, pozostałe B+D, wszystkie: A+B+C+D
Stanisław Biernat	6	21	27	6	40	46	12/61/73
Zbigniew Cieślak ³⁹	5	19	24	6	42	48	11/61/72
Maria Gintowt-Jankowicz ⁴⁰	6	16	22	7	36	43	13/52/65
Mirosław Granat	5	15	20	7	39	46	12/54/66
Wojciech Hermeliński ⁴¹	3	17	20	6	34	40	9/51/60
Leon Kieres	3	23	36	6	40	46	9/63/72
Marek Kotlinowski ⁴²	1	23	24	8	25	33	9/48/57
Teresa Liszcz ⁴³	8	25	33	10	31	41	18/56/64

38 Zob. przypis 37.

39 Koniec kadencji – 2 grudnia 2015 roku; początek kadencji sędziego Piotra Pszczółkowskiego, który od 3 grudnia do końca 2015 roku nie wydał żadnego orzeczenia.

40 Koniec kadencji – 6 listopada 2015 roku.

41 Koniec kadencji – 6 listopada 2015 roku.

42 Koniec kadencji – 6 listopada 2015 roku.

43 Koniec kadencji – 8 grudnia 2015 roku; początek kadencji sędzi Julii Przyłębskiej, która od 9 grudnia do końca 2015 roku nie wydała żadnego orzeczenia.

Małgorzata Pyziak-Szafnicka	4	27	31	10	29	39	14/56/70
Stanisław Rymar	3	29	32	8	29	37	11/58/69
Andrzej Rzepliński	3	16	19	1	19	20	4/35/39
Piotr Tuleja	9	19	28	5	30	35	14/49/63
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	3	29	32	11	32	43	14/61/75
Andrzej Wróbel	4	20	24	11	37	48	15/57/72
Marek Zubik	5	20	25	10	36	46	15/56/71

W 2015 roku:

- najwięcej wyroków jako sprawozdawca wydał sędzia Piotr Tuleja – 9; najmniej sędzia Marek Kotlinowski – 1;
- najwięcej postanowień jako sprawozdawcy wydali sędziowie Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz i Andrzej Wróbel – po 11; najmniej sędzia Andrzej Rzepliński – 1;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydała sędzia Teresa Liszcz – 18; najmniej sędzia Andrzej Rzepliński – 4;
- najczęściej orzekała sędzia Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – 75 razy; najrzadziej sędzia Andrzej Rzepliński – 39 razy.

Rok 2016⁴⁴

Sędzia	A) Liczba wyroków wydanych jako sprawozdawca	B) Liczba pozostałych wyroków	A+B	C) Liczba postanowień wydanych jako sprawozdawca	D) Liczba pozostałych postanowień	C+D	Liczba orzeczeń wydanych: jako sprawozdawca A+B, pozostałych B+D, wszystkich A+B+C+D
Stanisław Biernat	6	15	21	9	23	32	15/38/53
Mirosław Granat ⁴⁵	1	3	4	–	6	6	1/9/10
Zbigniew Jędrzejewski	–	7	7	2	18	20	2/25/27
Leon Kieres	3	17	20	11	21	32	14/38/52
Julia Przyłębska	–	13	13	–	23	23	–/36/36
Piotr Pszczółkowski	–	13	13	1	13	14	1/26/27
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	6	19	25	7	26	33	13/45/58
Stanisław Rymar	4	20	24	3	31	34	7/51/58
Andrzej Rzepliński ⁴⁶	2	17	19	4	18	22	6/35/41

44 Zob. przypis 37.

45 28 kwietnia 2016 roku rozpoczął kadencję sędzia Zbigniew Jędrzejewski, wybrany w miejsce sędziego Mirosława Granata.

46 20 grudnia 2016 roku rozpoczął kadencję sędzia Michał Warciński wybrany w miejsce sędziego Andrzeja Rzeplińskiego.

Piotr Tuleja	6	21	27	6	26	32	12/47/59
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	4	21	25	6	25	31	10/46/56
Andrzej Wróbel	4	15	19	8	30	38	12/45/57
Marek Zubik	4	20	24	5	25	30	9/45/54

Zestawienie z bazy internetowej TK nie uwzględniało (do końca lutego 2018 roku, tzn. do czasu zakończenia prac nad analizą) trzech nieopublikowanych wyroków:

- z dnia 9 marca 2015 roku, K 47/15, sprawozdawca: sędzia Stanisław Biernat, pełny skład;
- z dnia 11 sierpnia 2016 roku, K 39/16, I sprawozdawca: sędzia Piotr Tuleja i II sprawozdawca: sędzia Andrzej Wróbel, pełny skład;
- z dnia 7 listopada 2016 roku, K 44/16, sprawozdawca: sędzia Stanisław Rymar, skład pięciu sędziów.

Wyroki te zostały ogłoszone w dniu 5 czerwca 2018 roku (Dz.U., poz. 1077, 1078, 1079) na podstawie art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 roku o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U., poz. 849).

W 2016 roku:

- najwięcej wyroków jako sprawozdawcy wydali sędziowie Stanisław Biernat, Małgorzata Pyziak-Szafnicka i Piotr Tuleja – po 6; żadnego nie wydali sędziowie: Zbigniew Jędrzejewski, Julia Przyłębska i Piotr Pszczółkowski;
- najwięcej postanowień jako sprawozdawca wydał sędzia Leon Kieres – 11; żadnego nie wydała sędzia Julia Przyłębska;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydał sędzia Stanisław Biernat – 15; żadnego nie wydała sędzia Julia Przyłębska;

– najczęściej orzekał sędzia Piotr Tuleja – 59 razy; najrzadziej sędziowie: Zbigniew Jędrzejewski i Piotr Pszczółkowski – po 27 razy.

Rok 2017⁴⁷

Sędzia, dubler ⁴⁸ , dubler dublera ⁴⁹	A) Liczba wyroków wydanych jako sprawozdawca	B) Liczba pozostałych wyroków	A+B	C) Liczba postanowień wydanych jako sprawozdawca	D) Liczba pozostałych postanowień	C+D	Liczba orzeczeń wydanych: jako sprawozdawca A+C, pozostałych B+D, wszystkich A+B+C+D
Stanisław Biernat ⁵⁰							
Henryk Cioch	1	6	7	–	14	14	1/20/21
Grzegorz Jędrejek ⁵¹	2	12	14	2	15	17	4/27/31
Zbigniew Jędrzejewski	5	14	19	3	22	25	8/36/44
Leon Kieres	3	14	17	3	23	26	6/37/43
Lech Morawski	1	5	6	3	6	9	4/11/15

47 Zob. przypis 37.

48 Osoby dopuszczone do orzekania przez Prezes Julię Przyłębską, mimo że zostały wybrane przez Sejm na stanowiska już wcześniej obsadzone. Mianem dublerów określani są Henryk Cioch, Lech Morawski i Mariusz Muszyński, którzy „zastąpili” niezaprzyśiężonych przez Prezydenta sędziów: Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Andrzeja Sokalę.

49 Osoby, które „zastąpiły” zmarłych dublerów: Justyn Piskorski od 18 września 2017 roku (po Lechu Morawskim) i Jarosław Wyrembak od 30 stycznia 2018 roku (po Henryku Ciochu).

50 Sędzia Stanisław Biernat był do końca swojej kadencji, tzn. do 28 czerwca 2016 roku, na urlopie; zastąpił go sędzia Andrzej Zielonacki.

51 W związku z zakończeniem kadencji sędziego Andrzeja Wróbla – od 27 lutego 2017 roku zastąpił go sędzia Grzegorz Jędrejek.

Mariusz Muszyński	5	6	11	10	8	18	15/14/29
Justyn Piskorski	–	5	5	–	4	4	–/9/9
Julia Przyłębska	2	10	12	4	23	27	6/33/39
Piotr Pszczołkowski	6	14	20	8	19	27	14/33/47
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	3	15	18	3	16	19	6/31/37
Stanisław Rymar	2	10	12	4	16	20	6/26/32
Piotr Tuleja	2	8	10	2	16	18	4/24/28
Michał Warciński	–	13	13	6	19	25	6/32/38
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	4	9	13	4	17	21	8/26/34
Andrzej Zielonacki	1	7	8	3	3	6	4/10/14
Marek Zubik ⁵²							

W 2017 roku:

- najczęściej wyroków jako sprawozdawca wydał Piotr Pszczołkowski – 6; żadnego nie wydał sędzia Michał Warciński;
- najczęściej postanowień jako sprawozdawca wydał Mariusz Muszyński – 10; żadnego nie wydał Henryk Cioch;

52 Sędzia Marek Zubik był do połowy roku na urlopie; Prezes Julia Przyłębska przez cały rok nie przydzielała mu spraw i nie wyznaczała do składów orzekających.

- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydał Mariusz Muszyński – 15; najmniej Henryk Cioch – 1;
- najczęściej orzekali sędziowie Zbigniew Jędrzejewski i Piotr Pszczółkowski – po 47 razy; najrzadziej Henryk Cioch – 21 razy.

2. Poniższe dane przedstawiają liczbę orzeczeń:

- wydanych na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o legitymacji ograniczonej – przez sędziego (jednoosobowo) w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (nadanie, odmowa, inne);
- przygotowanych przez sędziego sprawozdawcę w postępowaniu drugoinstancyjnym (uwzględnienie, nieuwzględnienie zażalenia, inne) i wydanych przez trzyosobowy skład orzekający TK.

Ujęcie ma wyłącznie walor statystyczny i nie uwzględnia stopnia skomplikowania rozpatrywanych spraw. Podsumowania statystyczne dotyczą sędziów TK, którzy w każdym roku orzekali przez co najmniej sześć miesięcy (krótszy czas orzekania wynikał z zakończenia lub rozpoczęcia kadencji).

Przez blisko rok (od 30 sierpnia 2015 do 16 sierpnia 2016 roku) wstępna kontrola była jednoinstancyjna, tzn. TK wydawał prawomocne postanowienie o odmowie lub nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi w składzie trzyosobowym; zmiana ta nie ma znaczenia dla ustalenia liczby orzeczeń wydanych przez sędziego sprawozdawcę.

Rok 2014

Sędzia	A) Skargi Liczba orzeczeń wydanych jednoosobowo	B) Wnioski Liczba orzeczeń wydanych jednoosobowo	A+B	C) Skargi w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i CC/ pozostałych	D) Wnioski w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i DD/ pozostałych	C+D	Liczba orzeczeń wydanych jako: sprawozdawca A+B+C+D, pozostałych CC+DD, wszystkich A+B+C +CC+D+DD
Stanisław Biernat	27	3	30	16/28	2/4	18	48/32/80
Zbigniew Cieślak	20	1	21	13/38	1/2	14	35/40/75
Maria Gintowt-Jankowicz	18	1	19	16/44	1/3	17	36/47/83
Mirosław Granat	21	3	24	16/43	1/2	17	41/45/86
Wojciech Hermeliński	34	1	35	17/30	2/2	19	54/32/86
Leon Kieres	24	2	26	16/29	2/1	18	44/30/74
Marek Kotlinowski	22	1	23	12/38	-/3	12	35/41/76
Teresa Liszcz	22	1	23	16/28	-/2	16	39/30/69
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	34	6	40	18/32	-/4	18	58/36/94
Stanisław Rymar	30	1	31	15/34	2/2	17	48/36/84

Andrzej Rzepliński	19	3	22	16/33	2/2	18	40/35/75
Piotr Tuleja	21	1	22	19/33	2/2	21	43/35/78
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	23	2	25	26/28	-/3	26	51/31/82
Andrzej Wróbel	33	2	35	16/33	1/3	17	52/36/88
Marek Zubik	32	3	35	21/38	3/5	24	59/43/102

W 2014 roku:

- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu jednoinstancyjnym wydała sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 40; najmniej sędzia Zbigniew Cieślak – 21;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu drugoinstancyjnym wydała sędzia Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – 26; najmniej sędzia Zbigniew Cieślak – 14;
- łącznie najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydał sędzia Marek Zubik – 59; najmniej sędziowie Zbigniew Cieślak i Marek Kotlinowski – po 35;
- najczęściej orzekał sędzia Marek Zubik – 102 razy; najrzadziej sędzia Teresa Liszcz – 69 razy.

Rok 2015

Sędzia	A) Skargi Liczba orzeczeń wydanych jednoosobowo	B) Wnioski Liczba orzeczeń wydanych jednoosobowo	A+B	C) Skargi w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i CC/ pozostałych	D) Wnioski w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i DD/ pozostałych	C+D	Liczba orzeczeń wydanych jako: sprawozdawca A+B+C+D, pozostałych CC+DD, wszystkich A+B+C +CC+D+DD
Stanisław Biernat	27	–	27	16/34	2/3	18	45/37/82
Zbigniew Cieślak ⁵³	24	2	26	53/31	1/1	54	80/32/112
Maria Gintowt-Jankowicz ⁵⁴	27	4	31	18/26	1/1	19	50/27/77
Mirosław Granat	27	1	28	19/39	1/2	20	48/41/89
Wojciech Hermeliński ⁵⁵	44	–	44	11/29	–/2	11	55/31/86
Leon Kieres	28	2	30	18/41	2/6	20	50/47/97
Marek Kotlinowski ⁵⁶	24	–	24	15/25	–/–	15	39/25/64
Teresa Liszcz ⁵⁷	27	–	27	14/37	1/3	15	42/40/82

53 Zob. przypis 39.

54 Zob. przypis 40.

55 Zob. przypis 41.

56 Zob. przypis 42.

57 Zob. przypis 45.

Małgorzata Pyziak-Szafnicka	28	1	29	20/44	3/1	23	52/45/97
Stanisław Rymar	30	–	30	23/79	1/4	24	54/83/137
Andrzej Rzepliński	20	2	22	19/91	3/2	22	44/93/137
Piotr Tuleja	59	1	60	20/40	–/3	20	80/43/123
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	24	–	24	20/37	2/1	22	46/38/84
Andrzej Wróbel	21	4	25	18/36	1/2	19	44/38/82
Marek Zubik	29	2	31	15/48	–/5	15	46/53/99

W 2015 roku:

- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu jednoinstancyjnym wydał sędzia Piotr Tuleja – 60; najmniej sędzia Andrzej Rzepliński – 22;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu drugoinstancyjnym wydał sędzia Zbigniew Cieślak – 54; najmniej sędzia Wojciech Hermeliński – 11;
- łącznie najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydał sędzia Piotr Tuleja – 80; najmniej sędzia Marek Kotlinowski – 39;
- najczęściej orzekali sędziowie Stanisław Rymar i Andrzej Rzepliński – po 137 razy; najrzadziej sędzia Marek Kotlinowski – 64 razy.

Rok 2016

Sędzia	A) Skargi jednoosobowo Liczba orzeczeń: nadanie lub odmowa	B) Wnioski jednoosobowo Liczba orzeczeń: nadanie lub odmowa	A+B	C) Skargi w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i CC/ pozostałych	D) Wnioski w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i DD/ pozostałych	C+D	Liczba orzeczeń wydanych jako: sprawozdawca A+B+C+D, pozostałych CC+DD, wszystkich A+B+C +CC+D+DD
Stanisław Biernat	9	7	16	30/55	1/3	31	47/58/105
Mirosław Granat ⁵⁸	2		2	16/41	2/3	18	20/44/66
Zbigniew Jędrzejewski	4	1	5	4/18	1/2	5	10/20/30
Leon Kieres	12		12	27/67	1/6	28	40/73/113
Julia Przyłębska	8		8	11/28	1/2	12	20/30/50
Piotr Pszczółkowski	16		16	16/21	1/2	17	33/23/56
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	3		3	46/43	2/4	48	51/47/98
Stanisław Rymar	16		16	22/84	2/3	24	40/87/127
Andrzej Rzepliński ⁵⁹	17		17	27/48	3/5	30	47/53/100

Piotr Tuleja	5		5	29/42	2/3	31	36/45/71
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	4		4	26/46	1/4	27	31/50/81
Andrzej Wróbel	7		7	38/49	-/5	38	45/54/99
Marek Zubik	10		10	23/88	2/4	25	35/92/127

W 2016 roku:

- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu jednoinstancyjnym wydał sędzia Andrzej Rzepliński – 17; najmniej sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 3;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu drugoinstancyjnym wydała sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 48; najmniej sędzia Zbigniew Jędrzejewski – 5;
- łącznie najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydała sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 51; najmniej sędzia Zbigniew Jędrzejewski – 10;
- najczęściej orzekali sędziowie Andrzej Rzepliński i Marek Zubik – po 127 razy; najrzadziej sędzia Zbigniew Jędrzejewski – 30 razy.

Rok 2017

Sędzia, dubler, dubler dublera ⁶⁰	A) Skargi jednoosobowo Liczba orzeczeń: nadanie lub odmowa	B) Wnioski jednoosobowo Liczba orzeczeń: nadanie lub odmowa	A+B	C) Skargi w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i CC/ pozostałych	D) Wnioski w składzie 3 sędziów Liczba orzeczeń wydanych jako sprawozdawca i DD/ pozostałych	C+D	Liczba orzeczeń wydanych jako: sprawozdawca A+B+C+D, pozostałych CC+DD, wszystkich A+B+C+CC+D+DD
Stanisław Biernat ⁶¹	6	1	7	1/-	1/-	2	9/-/9
Henryk Cioch	14	1	15	9/6	-/-	9	24/6/30
Grzegorz Jędrejek ⁶²	3	1	4	5/10	2/-	7	11/10/21
Zbigniew Jędrzejewski	8	-	8	9/22	-/-	9	17/22/39
Leon Kieres	21	-	21	9/20	-/1	9	30/21/51
Lech Morawski	4	-	4	-/7	-/-	-	4/7/11
Mariusz Muszyński	5	-	5	7/16	-/-	7	12/16/28
Justyn Piskorski	5	-	5	2/5	-/-	2	7/5/12
Julia Przyłębska	5	-	5	6/24	-/2	6	11/24/35

60 Zob. przypisy 48 i 49.

61 Sędzia Stanisław Biernat w dniach pomiędzy urlopami orzekał w ramach wstępnej kontroli.

62 Zob. przypis 51.

Piotr Pszczółkowski	11	–	11	6/17	–/1	6	17/18/35
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	9	–	9	3/21	–/2	3	12/23/35
Stanisław Rymar	9	–	9	21/13	–/–	21	30/13/43
Piotr Tuleja	13	–	13	9/10	–/–	9	22/10/32
Michał Warciński	4	–	4	5/14	–/–	5	9/14/23
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	14	–	14	7/13	–/–	7	21/13/34
Andrzej Wróbel	2	–	2	–/1	–/–	2	4/1/5
Andrzej Zielonacki	3	–	3	3/5	–/–	3	6/5/11
Marek Zubik ⁶³	–	–	–	–	–/–	–	–/–/–

W 2017 roku:

- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu jednoinstancyjnym wydał sędzia Leon Kieres – 21; najmniej sędziowie Grzegorz Jędrejek i Michał Warciński – po 4;
- najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca w postępowaniu drugoinstancyjnym wydał sędzia Stanisław Rymar – 21; najmniej sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 3;
- łącznie najwięcej orzeczeń jako sprawozdawca wydali sędziowie Stanisław Rymar i Leon Kieres – po 30; najmniej sędzia Michał Warciński – 9;

63 Sędzia Marek Zubik z przyczyn, o których mowa w przepisie 50, w 2017 roku nie wydał żadnego orzeczenia w ramach wstępnej kontroli.

– najczęściej orzekał sędzia Leon Kieres – 51 razy; najrzadziej sędzia Grzegorz Jędrejek – 21 razy.

Średni czas merytorycznego rozpoznania spraw przez sędziego sprawozdawcę

Wprowadzenie

Czas merytorycznego rozpoznania sprawy jest liczony **od dnia wpływu** wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej **do Sekretariatu TK do dnia wydania orzeczenia** przez skład orzekający Trybunału. W odniesieniu do skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o legitymacji ograniczonej średni czas nie obejmuje etapu wstępnej kontroli. Średni czas rozpoznania został obliczony w wyniku zsumowania czasu rozpoznania wszystkich spraw i podzielenia ich przez liczbę spraw; z tego względu podana jest również liczba wyroków i postanowień przygotowanych przez sędziego sprawozdawcę w danym roku.

Wobec nieudzielenia przez Prezes TK informacji o zmianach w składach orzekających – datę przydzielenia sędziemu sprawozdawcy sprawy, której sygnatura jest wcześniejsza od daty rozpoczęcia kadencji, utożsamiono z datą rozpoczęcia kadencji przez sędziego sprawozdawcę.

Zestawienie nie obejmuje czasu rozpoznania skarg konstytucyjnych i wniosków na etapie wstępnej kontroli, bowiem projekt postanowienia przygotowywał dla sędziego orzecznik Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków – z tego powodu wyliczenie średniego czasu nie byłoby miarodajne w kontekście efektywności pracy sędziego sprawozdawcy. Co istotne, brak jest informacji o czasie, który upłynął od przekazania projektu przez orzecznika do sędziego sprawozdawcy i wydania orzeczenia.

Ujęcie ma wyłącznie walor statystyczny i nie uwzględnia stopnia skomplikowania rozpatrywanych spraw. Podsumowania statystyczne dotyczą sędziów TK, którzy w każdym roku orzekali przez co najmniej sześć miesięcy (krótszy czas orzekania wynikał z zakończenia lub rozpoczęcia kadencji) oraz wydali więcej niż jeden wyrok i więcej niż jedno postanowienie.

Rok 2014

Sędzia	Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku przy łącznej liczbie projektów wyroków		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu postanowienia przy łącznej liczbie projektów postanowień		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku i postanowienia przy łącznej liczbie projektów wyroków oraz postanowień	
Stanisław Biernat	379	4	476	4	428	8
Zbigniew Cieślak	924	3	805	4	856	7
Maria Gintowt-Jankowicz	502	3	846	4	699	7
Mirosław Granat	623	4	516	5	563	9
Wojciech Hermeliński	334	5	198	2	295	7
Leon Kieres	480	5	606	3	527	8
Marek Kotlinowski	396	8	560	1	414	9
Teresa Liszcz	915	5	558	2	822	7
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	449	7	579	3	488	10
Stanisław Rymar	796	8	404	2	718	10
Andrzej Rzepliński	699	6		–	699	6
Piotr Tuleja	623	2	389	7	441	9
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	626	3	588	3	607	6
Andrzej Wróbel	483	3	500	5	493	8
Marek Zubik	507	8	365	5	452	13

W 2014 roku:

- średnio najkrócej przygotowywał wyroki sędzia Wojciech Hermeliński – 334 dni; najdłużej sędzia Zbigniew Cieślak – 924 dni;
- średnio najkrócej przygotowywał postanowienia sędzia Wojciech Hermeliński – 198 dni; najdłużej sędzia Zbigniew Cieślak – 846 dni;
- średnio najkrócej przygotowywał wyroki i postanowienia sędzia Wojciech Hermeliński – 295 dni; najdłużej sędzia Zbigniew Cieślak – 856 dni.

Rok 2015

Sędzia	Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku przy łącznej liczbie projektów wyroków		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu postanowienia przy łącznej liczbie projektów postanowień		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku i postanowienia przy łącznej liczbie projektów wyroków oraz postanowień	
Stanisław Biernat	486	6	295	6	391	12
Zbigniew Cieślak ⁶⁴	943	5	655	6	786	11
Maria Gintowt-Jankowicz ⁶⁵	740	6	420	7	568	13
Mirosław Granat	491	5	493	7	492	12
Wojciech Hermeliński ⁶⁶	647	3	303	6	418	9
Leon Kieres	489	3	437	6	455	9
Marek Kotlinowski ⁶⁷	314	1	339	8	336	9
Teresa Liszcz ⁶⁸	803	8	499	10	634	18

64 Zob. przypis 39.

65 Zob. przypis 40.

66 Zob. przypis 41.

67 Zob. przypis 42.

68 Zob. przypis 43.

Małgorzata Pyziak-Szafnicka	518	4	237	10	317	14
Stanisław Rymar	755	3	518	8	583	11
Andrzej Rzepliński	636	3	457	1	591	4
Piotr Tuleja	440	9	293	5	387	14
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	833	3	552	11	612	14
Andrzej Wróbel	814	4	426	11	529	15
Marek Zubik	535	5	274	10	362	15

W 2015 roku:

- średnio najkrócej przygotowywał wyroki sędzia Piotr Tuleja – 440 dni; najdłużej sędzia Zbigniew Cieślak – 943 dni;
- średnio najkrócej przygotowywał postanowienia sędzia Wojciech Hermeliński – 198 dni; najdłużej sędzia Zbigniew Cieślak – 846 dni;
- średnio najkrócej przygotowywała wyroki i postanowienia sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 237 dni; najdłużej sędzia Zbigniew Cieślak – 655 dni.

Rok 2016

Sędzia	Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku przy łącznej liczbie projektów wyroków		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu postanowienia przy łącznej liczbie projektów postanowień		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku i postanowienia przy łącznej liczbie projektów wyroków i postanowień	
Stanisław Biernat	521	6	525	9	523	15
Mirosław Granat ⁶⁹	789	1	–		789	1

69 Zob. przypis 45.

Zbigniew Jędrzejewski	–		61	2	61	2
Leon Kieres	435	3	547	11	523	14
Julia Przyłębska	–			–	–	
Piotr Pszczółkowski	–		174	1	174	1
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	355	6	352	7	354	13
Stanisław Rymar	505	4	395	3	458	7
Andrzej Rzepliński ⁷⁰	868	2	587	4	681	6
Piotr Tuleja	331	6	619	6	474	12
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	737	4	399	6	534	10
Andrzej Wróbel	460	4	574	8	536	12
Marek Zubik	526	4	351	5	429	9

W 2016 roku:

- średnio najkrócej przygotowywała wyroki sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 355 dni; najdłużej sędzia Andrzej Rzepliński – 868 dni;
- średnio najkrócej przygotowywał postanowienia sędzia Marek Zubik – 351 dni; najdłużej sędzia Piotr Tuleja – 619 dni;
- średnio najkrócej przygotowywała wyroki i postanowienia sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka – 354 dni; najdłużej sędzia Andrzej Rzepliński – 681 dni.

Rok 2017

Sędzia, dubler, dubler dublera ⁷¹	Średni czas (w dniach) przygo- towania projektu wyroku przy łącznej liczbie pro- jektów wyroków		Średni czas (w dniach) przygo- towania projektu postanowienia przy łącznej liczbie pro- jektów postanowień		Średni czas (w dniach) przygotowania projektu wyroku i postanowienia przy łącznej liczbie projektów wyroków i postanowień	
Stanisław Biernat ⁷²	–		–		–	
Henryk Cioch	352	1	–		352	1
Grzegorz Jędrejek ⁷³	279	2	232	2	214	4
Zbigniew Jędrzejewski	319	5	401	3	350	8
Leon Kieres	633	3	610	3	621	6
Lech Morawski	171	1	129	3	559	4
Mariusz Muszyński	97	5	180	10	153	15
Justyn Piskorski	–		–		–	
Julia Przyłębska	703	2	369	4	481	6
Piotr Pszczółkowski	543	6	470	8	501	14
Małgorzata Pyziak-Szafnicka	622	3	430	3	526	6
Stanisław Rymar	944	2	976	4	965	6
Piotr Tuleja	872	2	395	2	634	4
Michał Warciński	–		232	6	232	6

71 Zob. przypisy 48 i 49.

72 Zob. przypis 50.

73 Zob. przypis 51.

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	856	4	569	4	713	8
Andrzej Zielonacki	175	1	144	3	152	4
Marek Zubik ⁷⁴	–		–		–	

W 2017 roku:

- średnio najkrócej przygotowywał wyroki Mariusz Muszyński – 97 dni; najdłużej sędzia Stanisław Rymar – 944 dni;
- średnio najkrócej przygotowywał postanowienia Lech Morawski – 129 dni; najdłużej sędzia Stanisław Rymar – 976 dni;
- średnio najkrócej przygotowywał wyroki i postanowienia Mariusz Muszyński – 153 dni; najdłużej sędzia Stanisław Rymar – 965 dni.

Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego

Analiza praktyki stosowania przepisów ustawowych w 2017 roku

Wprowadzenie

Przepisy z 1997 roku o wyłączeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w postępowaniu obowiązujące bez zmian od wejścia w życie Konstytucji, niezbyt często dyskutowane w nauce prawa konstytucyjnego¹ i równie nieczęsto stanowiące przedmiot rozważań merytorycznych Trybunału Konstytucyjnego (na tle całego dorobku orzeczniczego)², zyskały nowe brzmienie tuż przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku, później zaś nowy kontekst³

1 Zob. m.in.: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. nr 102, 643)*, Warszawa 1999, s. 90–93; W. Sokolewicz, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 182; W. Brzozowski, *Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego od udziału w postępowaniu*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1, s. 43–46 i cyt. tam lit.; M. Granat, *Sędzia konstytucyjny – bezstronny czy obiektywny?*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 5, s. 93 i n.; W. Brzozowski, *W sprawie bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 106 i n.; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145.

2 Mimo iż nie wszystkie postanowienia TK wydane po 1997 roku w przedmiocie wyłączenia sędziego TK były publikowane (abstrahując w tym miejscu od możliwości wyłączenia sędziego TK z mocy samej ustawy, o czym rozstrzyga postanowieniem Prezes TK), na podstawie „Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” można z łatwością dostrzec, jak niewielką część działalności orzeczniczej TK stanowią merytoryczne rozstrzygnięcia o wyłączeniu albo odmowie wyłączenia sędziego TK. Z dokumentu wynika, że na etapie postępowania merytorycznego TK wydał: w 2015 roku – dwa postanowienia (sprawy K 35/15 i K 34/15), w 2014 – trzy (sprawy: U 2/13, K 7/13 oraz SK 13/13), w 2012 – dwa (sprawy: K 1/12 i K 14/12), w 2011 – sześć postanowień (sprawy: SK 37/08, SK 18/11, P 38/10, K 3/09, SK 40/09), a w 2008 roku – postanowienie w sprawie K 5/08.

3 Szerzej o przyczynach i przebiegu kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego w 2015 roku zob.: *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

i brzmienie najpierw w połowie, a następnie pod koniec 2016 roku. W czerwcu 2015 roku ustawodawca nadał nowe brzmienie przepisom o wyłączeniu sędziego TK⁴, w lipcu 2016 roku je uchylił i powrócił do regulacji z 1997 roku⁵, po czym ponownie uchylił i tę regulację, by nawiązać do przepisów z czerwca 2015 roku⁶.

Okres ten okazał się pod wieloma względami szczególny. Po pierwsze, obowiązująca regulacja ustawowa stała się podstawą licznych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich oraz kilku innych uczestników postępowania, a także wniosków samych sędziów TK o wyłączenie ze sprawy. Rozpoznając je w 2017 roku TK wydał aż kilkanaście postanowień, w których stosował art. 39–41 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Po drugie, we wnioskach kierowanych do TK podniesiono bezprecedensowy zarzut wyłączenia z rozpoznania sprawy osoby, która – w ocenie wnioskodawcy – nie jest w ogóle konstytucyjnie uprawniona do orzekania, gdyż została wybrana na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji⁷. Po trzecie, pierwszy raz w ponad trzydziestoletniej historii TK Prokurator Generalny złożył wniosek o wyłączenie trzech sędziów TK, ponieważ została zakwestionowana przed Trybunałem podstawa prawna wyboru tych sędziów⁸. Po czwarte, również pierwszy raz w historii orzecznictwa konstytucyjnego, w zdaniu odrębnym sędziego TK⁹ wprost sformułowano zarzut naruszenia zasady *nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie) przez TK przy rozpoznaniu wniosku o wyłączenie dwóch osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone wcześniej przez Sejm VII kadencji. W wydaniu postanowienia merytorycznego brał bowiem udział Henryk Cioch, do którego odnosiła się wskazywana we wniosku okoliczność uzasadniająca wyłączenie z rozpoznawanej sprawy¹⁰. Po piąte, w debacie publicznej zostały sformułowane zarzuty stosowania podwójnych standardów podczas rozstrzygnięcia przez

4 Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U., poz. 1064 (dalej: ustawa o TK z 25 czerwca 2015 roku).

5 Ustawa z 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U., poz. 1157 (dalej: ustawa o TK z 22 lipca 2016 roku).

6 Ustawa z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 2016, poz. 2072 (dalej: ustawa o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku).

7 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 5 stycznia 2017 roku w sprawie K 9/16, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K%209_16%20wniosek%20RPO.pdf (dostęp: 6.05.2018).

8 Wniosek Prokuratora Generalnego z 11 stycznia 2017 roku, PK VIII TK 3.2017. Wniosek ten zainicjował postępowanie U 1/17, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%201/17> (dostęp: 6.05.2018).

9 Zdanie odrębne sędzi TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej do wyroku TK z 23 lutego 2017 roku, K 2/15, OTK.

10 Postanowienie TK z 15 lutego 2017 roku, K 2/15, OTK ZU A/2017, poz. 7.

TK poszczególnych wniosków o wyłączenie sędziego Trybunału oraz naruszenia ustawowej zasady przydziału spraw w kolejności alfabetycznej¹¹. Samo zaś zagadnienie wyłączenia sędziego TK było przedmiotem licznych wypowiedzi prasowych.

Wymienione powyżej okoliczności skłaniały do szczegółowej analizy oraz weryfikacji podnoszonych w debacie publicznej zarzutów z perspektywy prawa konstytucyjnego. Zważywszy, że ujawniły się one w okresie obowiązywania przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, analizą objęto cały rok 2017. Okres ten pokrywa się z pierwszym rokiem sprawowania przez Julię Przyłębską stanowiska Prezesa TK¹².

Celem niniejszego opracowania jest analiza: a) ewolucji ustawowej regulacji zasad wyłączenia sędziego; b) rozumienia i stosowania przesłanek wyłączenia sędziego TK w świetle orzecznictwa konstytucyjnego przed wejściem w życie przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku; c) praktyki stosowania ustawowych przepisów o wyłączeniu sędziego mocą postanowienia TK w 2017 roku¹³. Rozważania te pozwolą zweryfikować sformułowane w dyskusji publicznej zarzuty, zidentyfikować ewentualne tendencje w praktyce stosowania przepisów o wyłączeniu sędziów TK w 2017 roku, ale także udzielić w szczególności odpowiedzi na pytanie o adekwatne i konsekwentne stosowanie przez TK wcześniejszego orzecznictwa konstytucyjnego w sprawach wyłączeń sędziów oraz pytanie o zgodność postępowania w tego rodzaju sprawach z przepisami ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

Materiał, zastrzeżenia i założenia badawcze

W celu przygotowania materiału badawczego do niniejszego opracowania Fundacja im. Stefana Batorego wystąpiła 6 listopada 2017 roku z wnioskami o udostępnienie w trybie dostępu do informacji publicznej m.in.:

11 Zob. analiza Wiceprezesa TK Stanisława Biernata dotycząca postanowień Trybunału o wyłączeniu sędziów w 2017 roku (stan na 10 marca 2017 roku), http://doc.rmf.pl/rmf_fm/store/wylaczanie_se-dzow_TK.pdf (dostęp: 6.05.2018).

12 Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2016 roku, nr 1131.25.2016, o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, M.P. z 2016 roku, poz. 1237; zob. też postanowienie nr 1131.24.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 20 grudnia 2016 roku o powierzeniu pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, M.P. z 2016 roku, poz. 1229.

13 Ponieważ nie ma możliwości dostępu do kompletnego wykazu i treści postanowień Prezesa TK o wyłączeniu sędziego TK z mocy ustawy, zagadnienie to pozostaje poza zakresem rozważań – zob. uwagi w punkcie drugim dotyczącej materiału badawczego.

1. „skanów następujących aktów (wydanych w okresie od 20.12.2016 r. do dnia udzielenia odpowiedzi na niniejszy wniosek o udostępnienie informacji publicznej): 1) postanowień Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wyłączeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy z przyczyn, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072); 2) postanowień Prezes Trybunału Konstytucyjnego o odmowie wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy z przyczyn, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072); 3) postanowień Trybunału Konstytucyjnego o wyłączeniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy z przyczyn, o których mowa w art. 39 ust. 2 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072); 4) postanowień Trybunału Konstytucyjnego o odmowie wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy z przyczyn, o których mowa w art. 39 ust. 2 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072); 5) złożonych przez uczestników postępowania, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072), wniosków o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy”;

2. „skanów, złożonych Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego w okresie od 20.12.2016 r. do dnia udzielenia odpowiedzi na niniejszy wniosek o udostępnienie informacji publicznej, pism sędziów Trybunału Konstytucyjnego zawierających informacje o okolicznościach mogących powodować wyłączenie ich z udziału w rozpoznawaniu sprawy w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072)”;

3. „skanów następujących aktów (wydanych w okresie od 1.01.2015 r. do 19.12.2016 r.): 1) postanowień Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wyłączeniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy; 2) postanowień Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o odmowie wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy; 3) postanowień Trybunału Konstytucyjnego o wyłączeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy; 4) postanowień Trybunału Konstytucyjnego o odmowie wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy; 5) złożonych przez uczestników postępowania wniosków o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy”;

4. „skanów złożonych Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego w okresie od 1.01.2015 r. do 19.12.2016 r. pism sędziów TK, uczestników postępowania oraz innych osób

zawierających informacje o okolicznościach mogących uzasadniać wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z udziału w rozpoznawaniu sprawy”.

W odpowiedzi z 22 listopada 2017 roku, udzielonej drogą elektroniczną przez Zespół Prasy i Informacji Biura Trybunału Konstytucyjnego, odmówiono dostępu do wnioskowanych informacji w trybie dostępu do informacji publicznej. Stwierdzono bowiem, że:

„wnioskowane przez Państwa dokumenty stanowią część akt spraw Trybunału Konstytucyjnego, zatem [...] zawiadamiam, iż dostęp do dokumentów zawartych w aktach sprawy Trybunału odbywa się poprzez: 1) publikację dokumentów na stronie internetowej Trybunału, będącej stroną Biuletynu Informacji Publicznej; 2) umożliwienie przeglądania akt w siedzibie Trybunału [...] 3) udostępnienie na wniosek kopii, odpisów lub wyciągów z akt [...]. W związku z powyższym, informuję, że zgodnie ze statutem Biura Trybunału Konstytucyjnego udostępnianie akt spraw rozpoznawanych przez Trybunał uczestnikom postępowania i innym zainteresowanym należy do zadań Sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym prosimy o złożenie stosownego wniosku do Sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego”.

W związku z odmową dostępu do informacji publicznej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego została złożona skarga na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 50 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴.

Należy zauważyć, że przygotowanie niniejszego opracowania nie byłoby możliwe jedynie na podstawie orzeczeń zamieszczanych w oficjalnym publikatorze, jakim jest „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy”, oraz przy uwzględnieniu treści publikowanych na oficjalnej stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, nie wszystkie postanowienia TK o wyłączeniu lub odmowie wyłączenia sędziego Trybunału są podawane do wiadomości publicznej. W dniu zamknięcia prac nad niniejszym opracowaniem spośród wydanych w 2017 roku przez TK postanowień oficjalnie opublikowane zostały jedynie rozstrzygnięcia w sprawach K 10/15¹⁵ oraz K 2/15¹⁶. Po drugie, istotne dla dalszych analiz wnioski sędziów TK o wyłączenie ich z rozpoznania sprawy nie są publikowane na stronach internetowych Trybunału. Po trzecie, zarządzenia Prezesa TK o wyznaczeniu składu orzekającego Trybunału, podobnie jak inne pisma związane ze stosowaniem przepisów o wyłączeniu sędziów TK, stanowiące część akt spraw zawisłych, nie są publikowane.

14 Tj. Dz.U. 2017, poz. 1369.

15 Postanowienie TK z 19 kwietnia 2017 roku, OTK ZU A/2017, poz. 27.

16 Postanowienie TK z 15 lutego 2017 roku, OTK ZU A/2017, poz. 7.

Opieranie się wyłącznie na materiale oficjalnie opublikowanym i powszechnie dostępnym zmuszałoby *de facto* do ograniczenia rozważań do kilku zaledwie spraw, co uczyniłoby opracowanie niemiarodajnym.

W konsekwencji, niezależnie od zawisłej przed sądem administracyjnym sprawy o udostępnienie informacji publicznej przez Biuro TK, w celu zgromadzenia materiału badawczego zwrócono się o dostęp do akt spraw w sekretariacie TK w zakresie analogicznym do wskazanego we wnioskach o dostęp do informacji publicznej¹⁷. Udostępniony przez Biuro TK i skopiowany na potrzeby niniejszej sprawy materiał obejmował: siedem wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁸; dwa wnioski Prokuratora Generalnego¹⁹; dwa wnioski innych uczestników postępowania²⁰; siedem wniosków złożonych przez sędziów TK²¹; trzy wnioski osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK obsadzone zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji²²; dziewiętnaście postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku; postanowienie Prezesa TK wydane na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku²³. Ponadto zgromadzono i wykorzystano: pismo sędzi TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej z 11 października 2017 roku w sprawach K17/14 oraz SK 29/16, kierowane do Prezesa TK z wnioskiem o „wydanie zarządzenia, które miałyby na celu zmianę składów orzekających w ten sposób,

17 Pragnę szczególnie podziękować p. Maciejowi Pachowi (Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego) za wysiłek włożony w zgromadzenie materiału badawczego w trybie dostępu do akt sprawy w sekretariacie TK. Bez jego trudu i determinacji powstanie niniejszego opracowania byłoby utrudnione.

18 Wnioski RPO z: 13 grudnia 2017 roku w sprawie K 36/15, dotyczący M. Muszyńskiego; z 13 grudnia 2017 roku w sprawie akt SK 37/15, dotyczący M. Muszyńskiego; z 7 grudnia 2017 roku w sprawie K 17/14, dotyczący J. Piskorskiego; z 23 października 2017 roku w sprawie K 1/17, dotyczący M. Muszyńskiego i H. Ciocha; z 26 czerwca 2017 roku w sprawie U 1/17, dotyczący M. Muszyńskiego; z 11 kwietnia 2017 roku w sprawie K 10/15, dotyczący L. Morawskiego; z 10 lutego 2017 roku w sprawie K 2/15, dotyczący M. Muszyńskiego i L. Morawskiego. Wszystkie wnioski dostępne są również na stronie RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawy-przed-TK-w-ktorych-RPO-zlozyl-wniosek-o-wylaczenie> (dostęp: 10.05.2018).

19 Wnioski PG z 27 lutego 2017 roku w sprawach: K 24/14 (dotyczący sędziego TK M. Zubika) oraz Kp 4/15 (dotyczący sędziów TK P. Tulei, S. Rymara i M. Zubika).

20 Wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z 23 października 2017 roku w sprawie K 3/17, dotyczący M. Muszyńskiego, oraz wniosek jednostek samorządu terytorialnego z 28 lutego 2017 roku w sprawie K 24/14, dotyczący M. Muszyńskiego.

21 Wnioski sędziów TK: L. Kieresa z 31 czerwca 2017 roku w sprawie K 5/17; L. Kieresa z 26 października 2016 roku w sprawie SK 22/16; S. Rymara z 18 kwietnia 2017 roku w sprawie K 14/16; M. Warcińskiego z 5 kwietnia 2017 roku w sprawie 1/17; M. Zubika z 10 listopada 2017 roku w sprawie K 13/17; M. Zubika z 5 kwietnia 2017 r. w sprawie SK 7/17.

22 Wnioski H. Ciocha: z 21 lutego 2017 roku w sprawie SK 3/13, z 5 października 2017 roku w sprawie Kp 4/15 i z 21 lutego 2017 roku w sprawie K 36/15.

23 Postanowienie Prezesa TK z 18 maja 2017 roku, SK 7/17, niepubl.

by Sędziego TK Marka Zubika zastąpił inny sędzia TK [...] obie [...] sprawy wymagają szybkiego rozstrzygnięcia, a – ze względu na brak wyjaśnienia statusu Sędziego Zubika i Jego powstrzymywanie się od orzekania – nie mogą być zakończone”, a także – stanowiące następstwo wspomnianego pisma – zarządzenie Prezesa TK z 16 października 2017 roku zmieniające skład orzekający w sprawie K 17/14²⁴.

Uczciwość wobec czytelnika wymaga delimitacji analizowanego materiału. W tym zaś kontekście należało w pierwszej kolejności odnotować, że w dalszych analizach pominięto wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 stycznia 2018 roku w sprawie K 9/16²⁵. Mimo że zainicjował on interesującą badawczo sekwencję zdarzeń procesowych²⁶, został złożony w drugim roku obowiązywania i stosowania przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, a zatem w okresie nieobjętym niniejszą analizą. W dalszych rozważaniach pominięto też wniosek sędziego TK Stanisława Biernata z 31 maja 2016 roku o wyłączenie go z rozpoznania sprawy K 14/16 (z uwagi na wieloletnią znajomość z reprezentantem wnioskodawcy oraz jego rodziną) oraz wydane w jego następstwie postanowienie TK z 29 czerwca 2016 roku o wyłączeniu tegoż sędziego ze sprawy K 14/16. Wniosek o wyłączenie, zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wyznaczeniu składu orzekającego oraz postanowienie TK zostały wydane pod rządami poprzedniej regulacji ustawowej, a zatem przed wejściem w życie ustawy o postępowaniu

24 Wszystkie istotne dokumenty źródłowe są dostępne są na stronie Archiwum Osiatyńskiego (archiwumosiatsynskiego.pl).

25 Wniosek dostępny jest na stronie internetowej RPO: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K%209_16%20wniosek%20RPO.pdf (dostęp: 10.05.2018).

26 W następstwie wniosku RPO o wyłączenie – jako nieuprawnionych do wyrokowania – M. Muszyńskiego i J. Piskorskiego ze sprawy K 14/16, Prezes TK wydała zarządzenie z 1 lutego 2018 roku, wyznaczając do składu orzekającego z przedmiocie wniosku: J. Przyłębską, A. Wyrembaka oraz A. Zielenackiego. Następnie zarządzeniem Prezesa TK z 14 lutego 2018 roku zmieniono skład orzekający w sprawie głównej w ten sposób, że w miejsce sędzi TK S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz wyznaczono J. Wyrembaka. W postanowieniu z 21 lutego 2018 roku TK odmówił wyłączenia M. Muszyńskiego i J. Piskorskiego ze sprawy głównej. W konsekwencji Rzecznik Praw Obywatelskich, korzystając ze swojego ustawowego uprawnienia, wycofał wniosek inicjujący postępowanie główne w sprawie K 14/16 i wniósł o umorzenie postępowania. Zdaniem RPO sekwencja zdarzeń oraz odmowa wyłączenia ze składu TK osób nieuprawnionych do wydania orzeczenia doprowadziły do stanu naruszenia przepisów ustawy i ryzyka chaosu prawnego związanego z możliwością kwestionowania orzeczeń wydanych w składzie nieznanym Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie 22 marca 2018 roku. Do postanowienia o umorzeniu dołączone zostało „zdanie odrębne” M. Muszyńskiego do „cofnięcia wniosku” przez RPO. Zważywszy na to, że wypowiedź pisemna M. Muszyńskiego nie odnosiła się ani do sentencji, ani do uzasadnienia postanowienia TK o umorzeniu postępowania oraz nie zawierała wskazanej podstawy prawnej do składania zdań odrębnych, trudno uznać ją za zdanie odrębne w rozumieniu przepisów ustawy z 30 listopada 2017 roku. Wskazana sekwencja zdarzeń i wspomniana wypowiedź pisemna M. Muszyńskiego zasługują na odrębną analizę, która wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

przed TK z 30 listopada 2016 roku. Analizowanie tej sprawy nie miało zatem merytorycznego znaczenia dla realizacji celu niniejszego opracowania.

W żadnym z analizowanych wypadków z 2017 roku nie doszło do łącznego rozpoznania dwóch lub większej liczby wniosków o wyłączenie. Przykładowo złożone przez różne podmioty wnioski o wyłączenie w sprawie K 24/14 zostały rozpoznane przez dwa składy orzekające. Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawach Kp 4/15 oraz U 1/17. Wnioski złożone w ramach jednej sprawy dotyczyły bowiem innych członków składu orzekającego.

Zważywszy na to, że celem niniejszego opracowania jest analiza wykładni i praktyki stosowania przepisów o wyłączeniu sędziego TK zawartych w ustawie o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, nie podejmuję się w nim porównywania aktualnej praktyki stosowania prawa z tą, która miała pod rządami uchylonych już przez ustawodawcę przepisów o wyłączeniu sędziego TK. W pierwszej kolejności porównanie takie wymagałoby wyznaczenia relewantnego okresu referencyjnego z przeszłości. Wykracza to – zwłaszcza w kontekście odmowy dostępu do informacji publicznej – poza wnioskowany i udostępniony przez TK materiał badawczy. Zarówno przed, jak i po wejściu w życie przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku nie wszystkie postanowienia TK o wyłączeniu albo odmowie wyłączenia sędziego Trybunału z rozpoznania sprawy zostały opublikowane. Za wystarczające uważam skupienie się na praktyce z 2017 roku. Jest to nie tylko pierwszy rok obowiązywania zmienionych przepisów ustawowych, ale też pierwszy, w którym ujawniło się wiele swoistości wspomnianych na początku opracowania.

Powyższe zastrzeżenia nie oznaczają rezygnacji z merytorycznych odniesień do tendencji legislacyjnej, treści kolejno obowiązujących przepisów ustaw o TK, ustaleń nauki prawa oraz orzecznictwa konstytucyjnego, które – przed wejściem w życie przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku – rozważało problematykę wyłączenia sędziego TK. Rzetelna analiza nie może wszakże abstrahować od wymienionych źródeł. Należy jednak podkreślić, iż odwołanie się do nich służyło nie tyle porównaniu obecnej praktyki stosowania przepisów ustawy z inną (wcześniejszą), ile wykładni obowiązujących przepisów i merytorycznej weryfikacji ustaleń dotyczących treści samego prawa, które poczynił Prezes TK i sam TK w 2017 roku w sprawach o wyłączenie sędziego. W szczególności uwzględnienie w dalszych rozważaniach jedenastu postanowień Trybunału Konstytucyjnego²⁷ wydanych

27 Postanowienia TK z: 25 listopada 2008 roku, K 5/08, OTK ZU nr 9/2012, poz. 169; z 17 listopada 2011 roku, SK 37/08, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 100; z 25 października 2011 roku, P 38/10, OTK ZU

i opublikowanych w latach 2008–2014 w Zbiorze Urzędowym OTK oraz trzech postanowień Trybunału wydanych w 2012²⁸ i 2015 roku²⁹ (opublikowanych w Internetowym Portalu Orzeczeń TK) służyło ustaleniom o charakterze dogmatycznym oraz rekonstrukcji poglądów samego TK na interpretację i stosowanie przepisów o wyłączeniu sędziego Trybunału zawartych w ustawie o TK z 1 sierpnia 1997 roku³⁰.

Aby uniknąć nieporozumień i nieścisłości, z uwagi na złożoność następstw konstytucyjnego sporu o organizację i zasady działania TK po 2015 roku, a także ze względu na rozpowszechnione w opinii publicznej uproszczenia i niejednolitą terminologię dotyczącą TK w dalszej części opracowania konsekwentnie stosowane będzie rozróżnienie między sędzią TK a osobą wybraną przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK obsadzone zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji. Rozróżnienie to stanowi logiczną konsekwencję stanowiska zajętego przez TK m.in. w wyroku z 3 grudnia 2015 roku³¹. Twierdzenie to zostało wyjaśnione w debacie naukowej i publicznej ostatnich trzech lat³² oraz obszernie uzasadnione w jednym ze zdań odrębnych zgłoszonych

nr 8/A/2011, poz. 94; z 21 września 2011 roku, K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 79; z 14 września 2011 roku, SK 18/11, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 77; z 12 września 2011 roku, SK 18/11, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 76; z 31 stycznia 2011 roku, K 3/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 5; z 16 października 2012 roku, K 1/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 114; z 23 kwietnia 2013 roku, SK 13/13, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 45; z 8 maja 2013 roku, U 2/13, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 49; z 8 maja 2013 roku, K 7/13, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 48.

28 Postanowienie TK z 10 lipca 2012 roku, K 14/12, niepubl.

29 Postanowienia TK z 2 grudnia 2015 roku, K 35/15, niepubl., oraz z 30 listopada 2015 roku, K 34/15, niepubl.

30 Tym samym nie zostały uwzględnione w wyliczeniach niepublikowane postanowienia TK w sprawie K 2/07 (wydane podczas rozprawy) oraz SK 64/08 (wydane przed rozprawą), o których wydaniu jedynie wzmiankowano w uzasadnieniach wyroków pod tą samą sygnaturą.

31 K 34/15, OTK ZU 11/A/20216, poz. 185. Zob. też postanowienie TK z 7 stycznia 2016 roku, U 8/15, OTK ZU z 2016 roku, poz. 1.

32 Np.: W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=278100090105071004101085019102064076096012041014091091022030025078000124122088094064039025063115053046114001073081106124127082122074062093047121013008075083120090062082057113069081127072126121073065011069105117022098007003111097127080117013103116100&EXT=pdf> (dostęp: 10.05.2018); P. Radzewicz, *O skutkach prawnych orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie niewłaściwie obsadzonym*, Academia.EU 2017, <https://www.academia.edu/35720621> (dostęp: 10.05.2018); M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, *A jednak Premier nie miała racji – polemika z Mariuszem Muszyńskim*, „Rzeczpospolita”, 27.12.2017, <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/312279934-A-jednak-Premier-nie-miala-racji--polemika-z-Mariuszem-Muszynskim.html> (dostęp: 10.05.2018); A. Śledzińska-Simon, *Midnight Judges: Poland's Constitutional Tribunal Caught Between Political Fronts*, VerfBlog 2015, <https://verfassungsblog.de/midnight-judges-polands-constitutional-tribunal-caught-between-political-fronts/> (dostęp: 10.05.2018). Zob. też: *An Oxford symposium on the Polish constitutional crisis sparks public debate*, <https://www.law.ox.ac.uk/news/2017-05-11-oxford-symposium-polish-constitutional-crisis-sparks-public-debate> (dostęp: 10.05.2018).

w sprawie Kp 1/17³³. Z uwagi na przedmiot opracowania nie jest zatem celowe koncentrowanie się na tej kwestii i za wystarczające należy uznać odesłanie do wymienionych źródeł.

Ze wskazanych powyżej powodów w części piątej niniejszego opracowania, w tym w opisach wykresów, stosowany będzie – nieznanym wprost ustawie, ale zrozumiałym na poziomie języka prawniczego – zwrot „wyłączenie członka składu orzekającego” w sytuacjach, w których wnioski o wyłączenie, okoliczność je uzasadniająca albo zarządzenie Prezesa TK odnosiły się nie

33 Wyrok TK z 16 marca 2017 roku, OTK ZU A/2017, poz. 28. Sędzia TK S. Wronkowska-Jaśkiewicz stwierdziła wówczas, że „skład rozstrzygający tę sprawę został ukształtowany z naruszeniem Konstytucji oraz – przynajmniej częściowo – z naruszeniem ustawy [...]”. Uniemożliwiono bowiem orzekanie trzem sędziom: Stanisławowi Rymarowi, Piotrowi Tulei oraz Markowi Zubikowi, bezzasadnie wyłączając ich ze składu, oraz nie dopuszczono do orzekania sędziego Stanisława Biernatę, uzasadniając to koniecznością wykorzystania przez niego zaległego urlopu wypoczynkowego. Natomiast wyznaczono do składu orzekającego osoby wybrane 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów konstytucyjnych: Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego i Mariusza Muszyńskiego, od których to osób Prezydent odebrał ślubowanie sędziowskie [...]. W wydaniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/17 brali z kolei udział Henryk Cioch, Lech Morawski oraz Mariusz Muszyński wybrani 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Prezes Trybunału, działająca wcześniej w charakterze osoby pełniącej obowiązki Prezesa, włączyła ich do składu Trybunału (brali oni m.in. udział w Zgromadzeniu Ogólnym w sprawie wyboru kandydatów na Prezesa Trybunału), przydzieliła im sprawy oraz stworzyła warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziowskich, mimo że legalność ich wyboru od początku budziła istotne wątpliwości. Przede wszystkim należy zauważyć, że przyjęty w Polsce system wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm zapewnia wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich większości parlamentarnej wyłanianej w drodze kolejnych wyborów. Czteroletnia kadencja Sejmu oraz indywidualna dziewięcioletnia kadencja sędziego konstytucyjnego powinny – co do zasady – zapewniać obsadę stanowisk sędziowskich z udziałem różnych grup politycznych zasiadających w Sejmie oraz zabezpieczać przed monopolizowaniem decyzji o wyborze przez daną większość parlamentarną, a przez to zmniejszać wpływ bieżącej polityki na wybór sędziów Trybunału. Gwarancją skuteczności tego mechanizmu jest respektowanie zasady głoszącej, że nowego sędziego konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której wygaśnięcie mandatu jego poprzednika. 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji wybrał na sędziów konstytucyjnych m.in. Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego oraz Krzysztofa Ślęzaka. Wybór tych sędziów omawianej zasady nie naruszył. Mimo iż miejsca w Trybunale Konstytucyjnym zostały obsadzone (a zatem po raz kolejny obsadzone być nie mogły), 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji wybrał do Trybunału kolejne trzy osoby. Wybór z 2 grudnia 2015 r. poprzedziło wprowadzenie podjęte przez Sejm 25 listopada 2015 r. pięciu uchwał w sprawie braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 roku w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym sędziów Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Krzysztofa Ślęzaka, jednakże na gruncie obowiązujących przepisów, w szczególności Konstytucji i regulaminu Sejmu, Sejm nie jest władny podjąć prawnie wiążącej uchwały stwierdzającej, że wybór piastuna organu władzy publicznej nie doszedł do skutku. Nie ma bowiem w polskim porządku prawnym reguł, które wskazywałyby Sejm jako organ upoważniony do takiego stwierdzenia, nie ma też procedury, w jakiej miałyby ono nastąpić, oraz wymogów, których naruszenie uprawniałoby do uznania obsadzenia danego stanowiska za nieważne. Odnosząc powyższe do kształtowania składu osobowego Trybunału, stwierdzam, że Sejm (dowolnej kadencji, tej samej lub innej) nie mógł raz dokonany wybór sędziów odwołać lub unieważnić ani stwierdzić jego bezprzedmiotowości” (zdanie odrębne sędzi TK S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku do TK z 16 marca 2017 roku, Kp 1/17).

tylko do sędziów TK, ale również osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.

Tendencja legislacyjna w zakresie regulacji podstaw wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego

Przepisy regulujące problematykę wyłączenia sędziego TK w postępowaniu przed Trybunałem obowiązywały w niezmienionej postaci przez blisko osiemnaście lat. W okresie 1997–2015 podstawową regulację w tym zakresie tworzył art. 26 ustawy z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK z 1997 roku). Przepis ten stanowił:

„1. Sędzia Trybunału podlega wyłączeniu od udziału w rozstrzygnięciu w sprawach, w których: 1) wydał lub uczestniczył w wydaniu zakwestionowanego aktu normatywnego, wyroku, decyzji administracyjnej albo innego rozstrzygnięcia, 2) był przedstawicielem, pełnomocnikiem, radcą prawnym lub doradcą jednego z uczestników postępowania, 3) zachodzą inne przyczyny uzasadniające wyłączenie sędziego, określone w art. 48 Kodeksu postępowania cywilnego.

2. Sędziego Trybunału wyłącza się od udziału w postępowaniu na jego żądanie lub na żądanie uczestnika postępowania albo z urzędu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, nie wymienionych w ust. 1, mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności.

3. O wyłączeniu sędziego z przyczyn wymienionych w ust. 1 postanawia Prezes Trybunału, a z przyczyn wymienionych w ust. 2 – Trybunał.

4. Do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie sędziego Trybunału może wykonywać tylko czynności niecierpiące zwłoki”.

Przepis ten utracił moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2015 roku, której art. 46 stanowił:

„1. Sędzia Trybunału jest wyłączony z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) wydał akt normatywny będący przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej; 2) wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie, w sprawie pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej; 3) jest uczestnikiem postępowania lub pozostaje z uczestnikiem postępowania w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może oddziaływać na jego prawa i obowiązki; 4) był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania; 5) jest stroną w postępowaniu w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne lub stroną w tym

postępowaniu jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia lub powinowaty boczny do drugiego stopnia.

2. Sędzia Trybunału podlega również wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności; 2) istnieją inne, niewymienione w pkt 1 lub ust. 1, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, sędziego Trybunału wyłącza się z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności”.

Przepis ten utracił moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku, której art. 27 stanowił:

„1. Sędzia Trybunału podlega wyłączeniu od udziału w rozstrzyganiu w sprawach, w których: 1) wydał lub uczestniczył w wydaniu zakwestionowanego aktu normatywnego, wyroku, decyzji administracyjnej albo innego rozstrzygnięcia; 2) był przedstawicielem, pełnomocnikiem, radcą prawnym lub doradcą jednego z uczestników postępowania; 3) zachodzą inne przyczyny uzasadniające wyłączenie sędziego, określone w art. 48 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

2. Sędziego Trybunału wyłącza się od udziału w postępowaniu na jego żądanie lub na żądanie uczestnika postępowania albo z urzędu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, niewymienionych w ust. 1, mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności.

3. O wyłączeniu sędziego z przyczyn wymienionych w ust. 1 postanawia Prezes Trybunału, a z przyczyn wymienionych w ust. 2 – Trybunał.

4. Do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie sędziego Trybunału może wykonywać tylko czynności niecierpiące zwłoki”.

Przepis ten utracił moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy z 13 grudnia 2016 roku³⁴ (dalej: przepisy wprowadzające). Nowa regulacja wyłączenia sędziego TK została zawarta w art. 39 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Przepis ten stanowi:

„1. Sędzia Trybunału jest wyłączony z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) wydał akt normatywny będący przedmiotem wniosku, pytania prawnego albo skargi

34 Ustawa z 13 grudnia 2016 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. 2016, poz. 2074.

konstytucyjnej; 2) wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie, w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 3) jest uczestnikiem postępowania lub pozostaje z uczestnikiem postępowania w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może oddziaływać na jego prawa i obowiązki; 4) był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania; 5) jest stroną w postępowaniu w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne lub stroną w tym postępowaniu jest jego małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny boczny do czwartego stopnia lub powinowaty boczny do drugiego stopnia.

2. Sędzia Trybunału podlega również wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli: 1) uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności; 2) istnieją inne, niewymienione w pkt 1 lub ust. 1, okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, sędziego Trybunału wyłącza się z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli podmiot składający wniosek o wyłączenie uprawdopodobni istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności”.

Analizując tendencję legislacyjną w zakresie regulacji zasad wyłączenia sędziego TK należy odnotować pewną paralelność i przemienność kolejnych regulacji. Sejm VIII kadencji, uchwalając obowiązujące zasady wyłączenia sędziego TK, najpierw w pełni wykorzystał dorobek Sejmu II kadencji, a następnie – Sejmu VII kadencji. Nieobowiązujący art. 27 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku stanowił powtórzenie (uchylonego wcześniej) art. 26 ustawy o TK z 1997 roku, a obowiązujący art. 39 i n. ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku jest „odbiciem” nieobowiązującego art. 46 i n. ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku, przy czym ostatni z przepisów stanowił rozwinięcie i sprecyzowanie art. 26 ustawy o TK z 1997 roku. Uwzględniając specyfikę hierarchicznej kontroli norm i swoistość postępowania przed TK jako sądu prawa, art. 46 i n. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 roku sankcjonował zniuansowane orzecznictwo TK oraz wypadki wyłączeń sędziów TK, które miały miejsce w latach 1997–2015. *Ratio legis* wyłączenia sędziego TK pozostała bez zmian. Na żadnym etapie prac dotyczących analizowanych przepisów w Sejmie VII i VIII kadencji nie zakwestionowano potrzeby ochrony bezstronności jako wartości w postępowaniu przed TK.

Porównanie przywołanych powyżej czterech regulacji ustawowych zasad wyłączenia sędziego TK pozwala zidentyfikować pewne, niezmiennie od ponad osiemnastu lat, tendencje. Po pierwsze, ustawodawca utrzymał podział na wyłączenie sędziego z mocy samej ustawy (*iudex inhabilis*) oraz wyłączenie

sędziego z uwagi na konkretne okoliczności mogące wywołać wątpliwość co do jego bezstronności (*iudex inhabilis*). Po drugie, o wyłączeniu sędziego z mocy ustawy postanawia Prezes TK, a o wyłączeniu sędziego z innych przyczyn rozstrzyga TK. W tym aspekcie kolejne zmiany dokonywały się jedynie na poziomie redakcji przepisów ustawowych. Po trzecie, o wyłączenie sędziego TK wnioskować może sam sędzia TK oraz uczestnik postępowania. Nadal też wyłączenie może nastąpić z urzędu. Po czwarte, każda z przywołanych regulacji nakazywała sędziemu TK wykonywać tylko czynności niecierpiące zwłoki do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie. Po piąte, okoliczności wskazane w art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku są tożsame z tymi, o których stanowiły: art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku, art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku oraz art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 roku. Skreślenie w obowiązującym przepisie pojęcia „radca prawny” pozostaje bez znaczenia dla treści normy wywodzonej z tej jednostki redakcyjnej z uwagi na szerokie znaczenie pojęcia „pełnomocnik”.

Różnice redakcyjne i językowe między obowiązującą regulacją a uchylonymi przepisami o wyłączeniu sędziego TK nie uzasadniają – w mojej ocenie – twierdzenia, jakoby w ustawie o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku doszło do zawężenia okoliczności uzasadniających samo wyłączenie sędziego TK czy to z mocy samej ustawy, czy to na wniosek. Zwrot „akt normatywny będący przedmiotem [kontroli – M.Z.]”³⁵ jest wszak równoznaczny z wyrażeniem „zakwestionowany akt normatywny”³⁶. Z kolei zwrot „wydał orzeczenie, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie”³⁷ stanowi doprecyzowanie wyrażenia „wydał [...] zakwestionowan[y] [...] wyro[k], decyzj[ę] administracyj[ną] albo inn[e] rozstrzygnięci[e]”³⁸. W postępowaniu przed TK nie kwestionowano nigdy wprost aktów stosowania prawa, a jedynie akty normatywne zastosowane w konkretnych wyrokach, decyzjach albo innych rozstrzygnięciach. Ustawodawca dostosował więc brzmienie przepisu ustawowego do zakresu właściwości TK, usuwając przy tym niezręczność językową wynikającą z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 roku. Świadczy zaś o tym najlepiej brzmienie art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku i użycie w nim wyrażenia „uczestniczył w wydaniu” aktu stosowania prawa

35 Art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku; art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku.

36 Art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 roku; art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku.

37 Art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku; art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku.

38 Art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 roku; art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku.

„w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej” zamiast „uczestniczył w wydaniu zakwestionowanego” aktu stosowania prawa.

Istotnie zmienił się jednak podział okoliczności uzasadniających wyłączenie z mocy samej ustawy oraz tych, które uprawdopodobnione (w konkretnych okolicznościach sprawy) uzasadniają wyłączenie na wniosek.

Najistotniejsza różnica polega na modyfikacji konsekwencji uczestnictwa przez sędziego TK w wydaniu aktu normatywnego. Przesłanka ta została przesunięta z grupy *iudex inhabilis* do *iudex suspectus*. Innymi słowy, sam fakt uczestnictwa w wydaniu aktów stanowienia prawa (np. uczestnictwo i głosowanie w trzecim czytaniu projektu ustawy w Sejmie) nie przesądza o wyłączeniu sędziego TK, ale – dla osiągnięcia takiego skutku – ustawodawca wymaga wykazania, że uczestnictwo to może wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego TK (np. aktywny udział w pracach komisji sejmowej oraz na posiedzeniu plenarnym Sejmu w charakterze posła sprawozdawcy). Należy jednak zauważyć, że art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku (a także nieobowiązujący, a identyczny w tym zakresie art. 46 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku) usankcjonował jedynie ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym (i rozwiniętą na gruncie przepisów ustawy o TK z 1997 roku) praktykę niuansowania skutków uczestnictwa sędziego TK w wydaniu aktu normatywnego. W okresie obowiązywania art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 roku (a także tożsamego treściowo art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku) nie każdy wypadek uczestnictwa w wydaniu aktów stanowienia prawa uzasadniał wyłączenie sędziego z mocy ustawy³⁹. Tym samym zmiana brzmienia przepisu prawnego, związana z wejściem w życie ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku (a wcześniej ustawy z 25 czerwca 2015 roku), nie wprowadziła nowości normatywnej, a jedynie sankcjonowała ugruntowane odczytanie przepisów prawnych.

Ustawodawca zróżnicował również konsekwencje wydania przez sędziego TK orzeczenia, decyzji lub innego rozstrzygnięcia oraz uczestnictwa w wydaniu takiego aktu stosowania prawa. W latach 1997–2015 zarówno wydanie, jak i uczestnictwo stanowiły okoliczności uzasadniające wyłączenie sędziego z mocy ustawy. Obecnie jedynie wydanie aktu stosowania prawa przynależy do grupy *iudex inhabilis*, podczas gdy uczestnictwo w wydaniu stanowi okoliczność z grupy *iudex suspectus*. Doniosłość prawną takiego zróżnicowania powinna wiązać się – w moim przekonaniu – z przyjmowaną przez interpretatora koncepcją organu władzy publicznej („przedmiotowo-organizacyjną”

39 Odmienne zob.: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz...*, Warszawa 1999, s. 92.

albo „personalistyczną”). Wówczas dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie należy rozumieć w ten sposób, że „wydanie” aktu stosowania prawa odnosi się do sytuacji, w której sędzia TK był piastunem organu monokratycznego (np. ministrem), podczas gdy „uczestnictwo w wydaniu” aktu stanowienia prawa to działanie w ramach organu kolegialnego (np. wyrokowanie w trzyosobowym składzie SN).

Za równie doniosłe należy uznać zrelatywizowanie przez ustawodawcę przesłanek wydania aktu stosowania prawa (*iudex inhabilis*) oraz uczestnictwa w jego wydaniu (*iudex suspectus*) tylko do spraw pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej. Sędzia TK jest bowiem wyłączony z udziału w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli wydał albo uczestniczył w wydaniu aktu stosowania prawa „w sprawie pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej”. Zastrzeżenie to powoduje, że zakresem wyłączenia powinni być objęci w szczególności sędziowie TK, którzy przed ich wyborem przez Sejm wydali albo uczestniczyli w wydaniu orzeczenia sądowego w sprawie, która legła u podstaw późniejszego pytania prawnego (np. orzekali w sądzie pierwszej instancji) lub skargi konstytucyjnej (np. orzekali o wolnościach i prawach skarżącego). Przykładowo w tak zrelatywizowanych przez ustawodawcę przesłankach nie mieści się – w mojej ocenie – uczestnictwo przez sędziego TK (przed wyborem przez Sejm) w wydaniu abstrakcyjnej uchwały SN lub NSA, która jedynie istotnie merytorycznie zdeterminowała sytuację prawną skarżącego lub strony w postępowaniu leżącym u podstaw pytania prawnego⁴⁰.

W obowiązującej ustawie o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku ustawodawca uchylił też odesłanie do uregulowanych w procedurze cywilnej przesłanek wyłączenia sędziego z mocy ustawy (tj. art. 48 kodeksu postępowania cywilnego). Należy jednak zauważyć, że zakres normowania wynikający z tego odesłania (zawartego również w nieobowiązującym już art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 roku oraz art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku) został przez ustawodawcę obecnie w istotnej części uregulowany w art. 39 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Z uwagi na brzmienie tego przepisu, szeroką definicję „uczestnika postępowania” (art. 42 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku) oraz swoistość postępowania przed TK uważam, że uchylenie odesłania do art. 48 k.p.c. nie oznacza automatycznie, jakoby okoliczności w nim wskazane nie znajdowały w obecnym stanie prawnym zastosowania do sędziów TK. Okoliczności te wynikają bowiem przede wszystkim z art. 39 ust. 1

40 A *casu ad casum* trzeba będzie jednak rozstrzygnąć, czy tego rodzaju sytuacja nie mieści się w zakresie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

pkt 3 i 5 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Przepis ten został przecież dostosowany do charakteru i zakresu postępowania przed Trybunałem.

Niezależnie od częstotliwości zmian ustawowych w latach 2015–2016 oraz wskazanych powyżej „przesunięć” między kategorią okoliczności uzasadniających wyłączenie na zasadach „z mocy ustawy” albo „na wnioszek”, a także bez względu na uchylenie odesłania do art. 48 k.p.c., zasadne wydaje się twierdzenie o stabilnej tendencji legislacyjnej w zakresie okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy. Konsekwencją zaś tego twierdzenia jest, po pierwsze, adekwatność orzecznictwa konstytucyjnego wydanego na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów ustawowych. Trybunał Konstytucyjny stosując art. 39–41 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku związany jest tym samym swymi wcześniejszymi ustaleniami zarówno w zakresie *ratio legis* instytucji wyłączenia sędziego TK, jak i rozumienia poszczególnych przesłanek, a także precedensowym charakterem kwalifikacji niektórych konkretnych stanów faktycznych pod obowiązującą normę. Po drugie, dokonane przez ustawodawcę „przesunięcia” między okolicznościami zaliczanymi do grupy *iudex inhabilis* albo *iudex suspectus*, przy pozostawieniu w ustawie ogólnych pojęć z poprzednich regulacji, stanowią jedynie odzwierciedlenie swoistości postępowania przed TK i nie powinny być interpretowane jako sygnał do zawężającej wykładni obowiązujących przepisów. Celem ustawodawcy było bowiem wyraźne rozdzielenie poszczególnych okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego TK, a nie zawężenie ich katalogu, a tym samym ograniczenie bezstronności w postępowaniu przed Trybunałem. Po trzecie, uchylenie odesłania do art. 48 k.p.c. potwierdza autonomiczny charakter instytucji wyłączenia sędziego Trybunału, który był zresztą akcentowany jeszcze pod rządami ustawy o TK z 1997 roku. Niewątpliwie niezasadne jest zatem odwoływanie się do art. 48 k.p.c. w postępowaniu przed TK. Nie oznacza to jednak braku jakichkolwiek związków merytorycznych między instytucją wyłączenia sędziego TK a wyłączenia sędziego w procedurze cywilnej. Związek ten uwidacznia się bowiem w *ratio legis* i bezstronności jako wartości konstytucyjnej, której realizacji obie instytucje mają służyć. Aktualny tym samym pozostaje pogląd TK, że:

„instytucja wyłączenia sędziego jest funkcją prawa do niezależnego i bezstronnego sądu [...]. Wyłączenie sędziego służyć ma m.in. realizacji zewnętrznych znamion niezawisłości. Przepisy dotyczące wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego mają na celu także wzmocnienie legitymizacji Trybunału i ochronę niezawisłości sędziowskiej. Zachowanie niezależności i bezstronności przez Trybunał

Konstytucyjny wymaga rozumienia instytucji wyłączeń w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi⁴¹.

Przesłanki wyłączenia sędziego TK w świetle orzecznictwa Trybunału przed wejściem w życie ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku

Z wykładnią i stosowaniem przepisów o wyłączeniu sędziego Trybunał Konstytucyjny musiał zmierzyć się już w pierwszych latach obowiązywania ustawy o TK z 1997 roku. W postanowieniu z 5 maja 1999 roku⁴² sformułował tezę, że okoliczności uzasadniające wyłączenie sędziego TK nie mogą być analizowane wyłącznie z subiektywnej perspektywy wnioskodawcy, gdyż w ten sposób instytucja wyłączenia sędziego umożliwiłaby mu pośrednio kształtowanie składu orzekającego w sprawie rozpoznającej jego wniosek. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawa wskazywana przez wnioskodawcę musi być rzeczywista i konkretna, a nie tylko wyobrażona, potencjalna lub abstrakcyjna. Między podstawą a wątpliwością wnioskodawcy co do bezstronności sędziego musi zachodzić związek przyczynowy. Nie każda jednak wątpliwość wnioskodawcy pozostająca w związku przyczynowym z zachowaniem sędziego TK uzasadnia jego wyłączenie, a jedynie taka, którą w świetle wiedzy i doświadczenia można uznać za zagrażającą bezstronności w postępowaniu przed Trybunałem.

Według mnie orzeczenie, które okazało się kluczowe dla późniejszej interpretacji przepisów ustawy z 1997 roku o wyłączeniu sędziego TK, zapadło w sprawie K 13/02⁴³. Mimo że postanowienie z 17 lipca 2003 roku odnosiło się wprost do kwestii niedopuszczalności wznowienia postępowania przed TK, to poczynione wówczas uwagi o braku podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów procedury cywilnej miały ścisły związek z wykładnią art. 26 ustawy o TK

41 Postanowienie TK z 25 listopada 2008 roku, K 5/08.

42 K 5/99, niepubl. Zob. jednak syntetyczne podsumowanie uzasadnienia TK: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz...*, s. 94.

43 Szerzej: M. Ziółkowski, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Wiącek, M. Derlatka, Warszawa 2016, s. 471 i n.

z 1997 roku⁴⁴, a także z wcześniejszym niewyłączeniem sędziego TK⁴⁵. W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że przepis ustawy o TK określający zasady wyłączenia sędziego TK jest nieprecyzyjny oraz niejasny na poziomie językowym i wymaga wielofazowej i złożonej wykładni. Zdaniem TK niejasność i nieprecyzyjność dotyczy co najmniej:

„dwóch aspektów unormowania dotyczącego wyłączenia sędziego Trybunału «od udziału w rozstrzyganiu w sprawach». Pierwszy z istotnych tu aspektów odnosi się do niedostatecznego, w ocenie Trybunału, dookreślenia, jakie postaci uczestnictwa w wydaniu zakwestionowanego aktu objęte są powinnością prawną wyłączenia sędziego Trybunału w postępowaniu (w ramach art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). W szczególności brak jednoznacznej dyrektywy, czy powinność ta dotyczy samej tylko przynależności do składu organu wydającego kolegialnie akt normatywny, czy też odnosi się do przypadków aktywnego uczestnictwa, którego skala i wpływ na treść (kształt) aktu normatywnego może cechować się zresztą daleko idącym zróżnicowaniem. Niejasne jest nadto, jakie formy uczestnictwa w wydaniu aktu objęte zostały – odrębnie unormowanym – wyłączeniem sędziego Trybunału «na żądanie uczestnika postępowania albo z urzędu» (na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o TK). Dodatkowo, wspomniana «niedookreśloność» odnosi się do relacji między przesłankami do wyłączenia sędziego Trybunału «na żądanie uczestnika postępowania» i alternatywnie ujmowanego wyłączenia sędziego z «urzędu» (w domniemaniu: z inicjatywy Prezesa Trybunału, gdy postanawia o tym *ex officio*). Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym tylko częściowo określa, do kogo należy inicjatywa zgłoszenia żądania wyłączenia sędziego; nie przewiduje też literalnie określonych zasad postępowania w sytuacji gdy sędzia TK «był członkiem organu, który wydał akt normatywny». Drugi z aspektów wspomnianej «niedookreśloności» (niejednoznaczności) postanowień art. 26 ustawy o TK odnosi się do prawnych następstw niewykorzystania każdej z trzech odmiennych

44 W postanowieniu K 13/02 Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził, że niedopuszczalne jest wznowienie postępowania w przedmiocie oceny hierarchicznej zgodności norm. Orzeczenie to wydano w następstwie wniosku o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem TK z 2 kwietnia 2003 roku, K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28. Wniosek ten został oparty na art. 401 pkt 1, art. 405 i art. 379 pkt 4 k.p.c., które to przepisy – zdaniem wnioskodawcy – znajdują odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem w świetle art. 20 ustawy o TK z 1997 roku.

45 „Pełnomocnik wnioskodawcy, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego – Metropolity Warszawskiego i Całej Polski, wniósł 17 czerwca 2003 r. skargę o wznowienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 13/02, zakończonego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, wydanym w pełnym składzie w dniu 2 kwietnia 2003 r. Jako podstawowe uzasadnienie skargi o wznowienie postępowania przywołana została okoliczność uchybienia przez Trybunał Konstytucyjny wymogom art. 26 ustawy [...] o Trybunale Konstytucyjnym [...]. Uchybienie nastąpiło przez to, że w rozstrzygnięciu sprawy i wydaniu wyroku Trybunału z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, brał udział sędzia Trybunału Konstytucyjnego [...], który jako senator RP Senatu I kadencji uczestniczył w wydaniu kwestionowanego w tej sprawie (sygn. K 13/02) art. 49 ustawy [...] o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego” (postanowienie z 27 lipca 2003 roku, K 13/02).

podmiotowo (w sensie możliwości inicjowania) postaci wyłączenia sędziego Trybunału od «udziału w rozstrzyganiu spraw»: a) na żądanie samego sędziego (którego osoby wyłączenie dotyczy – w ramach art. 26 ust. 1 pkt 1, a nadto – w oparciu o art. 26 ust. 2 *ab initio*), b) na żądanie uczestnika postępowania (art. 26 ust. 2), c) z urzędu (tj. z inicjatywy Prezesa TK – art. 26 ust. 2 *in fine*). Niejednoznaczności tej towarzyszy brak pozytywnego wskazania momentu końcowego (terminu procesowego), do którego może być najpóźniej skutecznie zgłoszone żądanie wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego od udziału w rozstrzyganiu spraw przed Trybunałem. Wątpliwości nasuwa ponadto – zawarte w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – odesłanie do stosowania «odpowiednio» postanowień o innych przyczynach wyłączenia sędziego określonych w art. 48 k.p.c.⁴⁶.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził następnie, że nie każda czynność lub zachowanie związane z uczestnictwem w wydaniu zakwestionowanego aktu normatywnego uzasadniają wyłączenie sędziego. Nie daje ku temu podstaw ani członkostwo w organie kolegialnym, ani bierne uczestnictwo w procesie prawodawczym. Wychodząc z pragmatycznego założenia o obecności w gronie sędziów TK osób, które uczestniczyły w pracach legislacyjnych, w orzecznictwie konstytucyjnym sformułowano dwie dyrektywy dotyczące stosowania art. 26 ust. 1 ustawy o TK z 1997 roku. W świetle pierwszej z nich wyłączenie sędziego TK jest uzasadnione, jeżeli jego przeszłe czynności lub zachowania wpłynęły na treść aktu normatywnego będącego przedmiotem kontroli (np. przez występowanie z inicjatywą ustawodawczą, czynny udział w debacie parlamentarnej – na posiedzeniach komisji, podkomisji lub w debacie plenarnej, występowanie w roli posła sprawozdawcy czy też wnoszenie poprawek do projektu ustawy). W świetle drugiej ze sformułowanych przez TK w sprawie K 13/02 dyrektyw dotyczących stosowania art. 26 ust. 1 ustawy o TK z 1997 roku wyłączenie jest uzasadnione, jeżeli w przeszłości sędzia TK dopuścił się czynności konwencjonalnych lub zachowań, które choć jednostkowo nie wpływają na treść zakwestionowanego aktu normatywnego, to jednak ich kumulacja mogłaby świadczyć o aktywnym zaangażowaniu w przygotowanie aktu i nie pozostaje obojętna z perspektywy wymogu bezstronności. W sprawie K 13/02 TK stwierdził, że „konieczne jest [...] zbadanie, jaką konkretnie postać przybierały zachowania osoby będącej członkiem organu wydającego (lub współwydającego – jak w przypadku Senatu) dany akt normatywny”, gdyż wyłączeniu powinni podlegać sędziowie, którzy „będąc parlamentarzystami w czynny (aktywny) sposób uczestniczyli w przygotowaniu kontrolowanego aktu”.

Dokonana w postanowieniu K 13/02 wykładnia art. 26 ust. 1 ustawy o TK z 1997 roku wzbudziła doktrynalne wątpliwości⁴⁷, a niekiedy była uważana za rozmiąającą się z *ratio legis*⁴⁸ czy nawet z brzmieniem przepisu ustawy⁴⁹. Stała się jednak punktem odniesienia dla późniejszych spraw rozstrzyganych przez TK. Przykładowo w sprawie SK 64/08 Trybunał postanowił nie wyłączyć sędziego ze składu, gdyż zgodnie z dokumentacją sejmową udział tego sędziego w procesie legislacyjnym ograniczył się do głosowania i nie wpływał na treść aktu normatywnego⁵⁰. W postanowieniu Ts 304/08⁵¹ Trybunał stwierdził z kolei, że nie zachodziły podstawy wyłączenia sędziego TK, który brał udział w głosowaniu na posiedzeniu Sejmu w przedmiocie rozpatrzenia poprawek Senatu do uchwalonej ustawy, a podczas posiedzeń plenarnych izby, gdy nastąpiło pierwsze, drugie i trzecie czytanie, sędzia ten nie zabierał głosu w przedmiocie projektu ustawy. Ustalenia zawarte w uzasadnieniu postanowienia K 13/02 stały się również punktem wyjścia rozważań TK w sprawie K 2/07⁵², w której postanowiono nie wyłączać sędziów Trybunału ani z powodu sformułowania przez nich w przeszłości (tj. przed wejściem w życie Konstytucji i ustawy o TK) poglądów w kwestii relewantnej dla oceny zaskarżonych przepisów, ani z powodu samego faktu (biernego) członkostwa w Radzie Wydziału Prawa i Administracji, która podjęła uchwałę w sprawie oceny prawnej przepisów poddanych kontroli.

Niezależnie od tego, jakie były okoliczności faktyczne i jak zróżnicowany okazał się zakres wniosków, postanowienia dotyczące wniosków

47 W. Sokolewicz, *Status prawny...*, s. 182; M. Zubik, *Status prawny...*, s. 145.

48 Por.: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz...*, s. 91–92.

49 W. Brzozowski, *Wyłączenie sędziego...*, s. 43–46 i powołana tam literatura. Autor podkreśla, że „wykładnia językowo-logiczna przepisu wyrażającego tę przesłankę wydaje się jednoznaczna – po pierwsze, nie daje on żadnych dalszych wskazówek w kwestii tego, że pewne formy zaangażowania w prace legislacyjne można by uznać za obojętne z punktu widzenia instytucji wyłączenia sędziego; po drugie, nakazuje traktować jedną miarą wydanie (samodzielnie) oraz uczestniczenie w wydaniu (wraz z innymi członkami organu kolegialnego) aktu objętego zaskarżeniem – zdolność sędziego do orzekania została zakwestionowana w obu tych przypadkach” (s. 42).

50 Postanowienie TK z 7 września 2009 roku, niepubl. Argumenty wnioskodawcy oraz TK zostały włączone do uzasadnienia wyroku w sprawie SK 64/08 w części dotyczącej rozprawy – zob. wyrok TK z 17 listopada 2009 roku, SK 64/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 148.

51 Postanowienie z 26 maja 2010 roku, OTK-B 2010, nr 3, poz. 196.

52 Zob. cztery postanowienia TK z 28 lutego 2007 roku, niepubl. Wnioski o wyłączenie czterech sędziów TK w tej sprawie zgłosił przedstawiciel Sejmu podczas rozprawy. Po naradzie składu sędziowskiego TK ogłosił cztery postanowienia na rozprawie odmawiając wyłączenia sędziów Trybunału: M. Mazurkiewicz, E. Łętowskiej i M. Wyrzykowskiego oraz pozostawiając wniosek o wyłączenie sędziego J. Stępnia bez rozpoznania jako spóźniony, gdyż odnoszący się do wcześniejszej i zakończonej już sprawy. Argumenty wnioskodawcy oraz TK zostały włączone do uzasadnienia wyroku w sprawie K 2/07 w części dotyczącej przebiegu rozprawy – zob. wyrok TK z 11 maja 2007 roku, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48.

o wyłączenie sędziego Trybunału⁵³, a wydane w latach 2008–2015 na etapie merytorycznego rozpoznania sprawy przez TK, pozwalają poczynić kilka obserwacji związanych z rozumieniem i stosowaniem przepisów o wyłączeniu sędziego przed wejściem w życie ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

O wyłączenie z rozpoznania sprawy wnioskowali głównie sami sędziowie Trybunału Konstytucyjnego. W dwunastu sprawach (z 14 rozpoznanych przez TK) piętnastu sędziów wnioskowało o wyłączenie ich z rozpoznania sprawy. Jedyne w dwóch sprawach wnioskodawcą były inne podmioty. Tym samym do wyjątkowych należały wnioski podmiotów inicjujących postępowanie główne przed TK. Rzecznik Praw Obywatelskich o wyłączenie trojga sędziów TK wnioskował tylko raz w związku z kontrolą konstytucyjności przepisów ustawy lustracyjnej (w sprawie K 5/08). Również jednokrotnie o wyłączenie wnioskowała grupa posłów na Sejm w związku z orzekaniem przez TK o przepisach dotyczących tzw. Komisji Majątkowej (w sprawie K 3/09). W obu tych wypadkach uczestnik postępowania był zarazem jego inicjatorem. Nie odnotowano tym samym sytuacji, w których uczestnik postępowania złożyłby wniosek w postępowaniu zainicjowanym przez inny podmiot⁵⁴.

Wszystkie wnioski o wyłączenie sędziego TK zostały oparte na przepisach ustawy regulującej postępowanie przed Trybunałem. Jako ustawową przesłankę uzasadniającą wyłączenie sędziego TK wskazywano „inne okoliczności [...] mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności”. W żadnym z postępowań nie argumentowano, że sędzia TK był nieupoważniony do zasiadania w składzie orzekającym ze względu na uchybienie w procedurze jego wyboru przez Sejm.

Najczęściej wskazywanymi we wnioskach okolicznościami były: znajomość sędziego TK z pełnomocnikiem strony postępowania przed Trybunałem (dwukrotnie w sprawie SK 18/11, a także w sprawach: U 2/13 i SK 13/13) oraz sporządzenie opinii prawnej związanej z przedmiotem kontroli sprawowanej

53 Zob. 14 postanowień TK przywołanych w punkcie drugim niniejszego opracowania.

54 Sytuacja taka miała natomiast miejsce we wcześniejszym okresie (tj. w 2007 roku) podczas rozprawy w sprawie K 2/07 – zob. punkt drugi niniejszego opracowania.

przez TK (sprawy: SK 37/08⁵⁵, K 8/10⁵⁶ oraz K 1/12⁵⁷). Dwukrotnie wnioskowano o wyłączenie z uwagi na wyrażenie przez sędziów TK poglądów o przepisach zakwestionowanych przed Trybunałem (sprawy: K 5/08 i K 34/15) oraz udział sędziów TK (przed ich wyborem przez Sejm) w wydaniu orzeczenia sądowego merytorycznie związanego z przedmiotem sprawy zawisłej przed TK (sprawy: P 38/10⁵⁸ i K 14/12⁵⁹). Ponadto jako okoliczność uzasadniającą wyłączenie wskazano: a) udział w pracach organu, który stosował w przeszłości przepisy zakwestionowane następnie przed TK, oraz zatrudnienie na uczelni wyższej (sprawa K 3/08); b) obecność sędziego TK na prowadzonej przez wnioskodawcę liście arbitrów sądu arbitrażowego (sprawa K 7/13); c) bezpośredni związek zakwestionowanego przed TK przepisu z sytuacją prawną i faktyczną sędziego Trybunału (sprawa K 35/15).

Trzykrotnie wnioski o wyłączenie dotyczyły sędziego TK Mirosława Granata. Dwukrotnie wnioskami o wyłączenie objęci byli: Stanisław Biernat, Andrzej Rzepliński, Piotr Tuleja, Leon Kieres oraz Marek Kotlinowski. Jednokrotnie wnioskowano o wyłączenie sędziów TK: Ewy Łętowskiej, Marka Mazurkiewicza, Teresy Liszcz, Stanisława Rymara oraz Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz. W żadnej ze spraw nie doszło do sytuacji, w której sędzia TK (objęty wnioskiem o wyłączenie sędziego) znajdowałby się w tożsamej sytuacji, co sędzia TK wyznaczony przez Prezesa TK do składu orzekającego rozstrzygającego wniosek. Przykładowo w sprawie SK 18/11 wydane zostały dwa postanowienia o wyłączeniu dwóch sędziów TK z tej samej przyczyny (tj. znajomość z pełnomocnikiem uczestnika postępowania). Sędziowie ci nie orzekali wzajemnie w swoich sprawach. Oba wnioski były rozpoznawane przez składy

55 W sprawie jako okoliczność uzasadniającą wyłączenie wskazano udział w przygotowaniu opinii prawnej, której tezy były istotne dla oceny przepisów zakwestionowanych przed TK.

56 W sprawie tej okolicznością wyłączającą był fakt sporządzenia przez sędziego TK (przed jego wyborem na stanowisko) opinii dla Sejmu zawierającej poglądy dotyczące oceny konstytucyjności przepisów zakwestionowanych następnie przed TK.

57 W sprawie tej sędzia TK brał udział jako członek Krajowej Rady Sądownictwa w procesie przygotowywania stanowiska tego organu, które następnie zostało przesłane do Trybunału Konstytucyjnego jako pismo procesowe.

58 Sędzia TK brał udział jako przewodniczący składu orzekającego w wyrokowaniu przez SN w sprawie, w której w uzasadnieniu wyroku SN organ ten wprost odniósł się do przepisu zakwestionowanego przez sąd pytający w postępowaniu przed TK.

59 W tym przypadku sędzia TK (przed wyborem na stanowisko) „jako sędzia Sądu Najwyższego, zasiadał w siedmioosobowym składzie orzekającym, który wydał orzeczenie w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Polskiego Stronnictwa Ludowego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania wyborczego, sygn. akt III SW 1/02. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy zawarł poglądy prawne odnośnie do stosowania przepisów ustawy z [...] zakwestionowanych we wniosku grupy posłów”.

złożone z innych sędziów TK. Wyznaczono bowiem za każdym razem innego sprawozdawcę i przewodniczącego.

W zdecydowanej większości spraw do przewodniczenia składowi orzekającemu Prezes TK wyznaczył za każdym razem innego sędziego Trybunału. Spośród czternastu analizowanych postanowień Trybunału Konstytucyjnego dziesięć zostało wydanych pod przewodnictwem różnych sędziów TK. Przewodniczącymi składu orzekającego dwukrotnie byli sędziowie TK Teresa Liszcz (w sprawach K 35/16 i U 2/13) oraz Andrzej Wróbel (w sprawach K 34/15 i K 1/12). Należy jednak odnotować, że wskazane pary spraw nie zostały rozpoznane w tym samym roku. W pierwszym przypadku wnioski o wyłączenie sędziego zostały bowiem złożone w odstępie blisko dwóch lat. Z kolei w sprawach K 34/15 i K 1/12 odstępowanie ten wynosił trzy lata. Innymi słowy, w jednym roku kalendarzowym nie doszło do wyznaczenia dwukrotnie tego samego sędziego TK na przewodniczącego składu orzekającego w przedmiocie wyłączenia sędziego.

W zdecydowanej większości spraw na sprawozdawcę składu orzekającego Prezes TK wyznaczył innego sędziego Trybunału. Dziewięć z czternastu analizowanych postanowień TK zostało wydanych z udziałem różnych sędziów jako sprawozdawców. Dwukrotnie sprawozdawcą była sędzia TK Maria Gintowt-Jankowicz (sprawy SK 18/11 i K 1/12). Orzeczenia te były wydane w różnych latach. Trzykrotnie zaś sprawozdawcą był sędzia TK Stanisław Rymar (sprawy K 3/09, K 8/10, K 35/15). W dwóch pierwszych sprawach wnioski o wyłączenie sędziego i rozstrzygające je postanowienia TK zostały wydane w tym samym roku (tj. w 2011).

Odnosząc się do rezultatu spraw o wyłączenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego przed wejściem w życie przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku należy zauważyć, że w zdecydowanej większości spraw TK uwzględnił wnioski o wyłączenie sędziów. Jedynie w trzech postanowieniach (z 14 wydanych i opublikowanych w latach 2008–2015⁶⁰) TK odmówił wyłączenia sędziów. Dwa z nich zostały wydane w sprawach zainicjowanych wnioskami uczestników postępowania. W sprawie K 5/08 nie wyłączono sędziów TK Ewy Łętowskiej (wnioskodawca błędnie bowiem przyjął, że zajęcie wcześniej stanowiska w określonej kwestii prawnej lub uprzednie orzekanie przez sędziego TK w sprawie podobnej uprawdopodobnia zaistnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności) oraz Marka Mazurkiewicza (wnioskodawca nie przedstawił dowodów uzasadniających

60 Trybunał odmówił również wyłączenia sędziów TK w niepublikowanych postanowieniach wydanych w sprawach K 2/07 oraz SK 64/08.

twierdzenie o wyłączeniu sędziego TK). Ponadto w sprawie tej TK umorzył postępowanie w przedmiocie wyłączenia sędzi Teresy Liszcz ze względu na zbędność wydania orzeczenia z uwagi na wcześniejsze wyłączenie sędzi TK ze sprawy⁶¹. Z kolei w sprawie K 3/08 TK odmówił wyłączenia sędziego Mirosława Granata argumentując to w sposób następujący:

„Jest zatem oczywiste, iż Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego nie jest wydziałem nauk kościelnych i w związku z tym nie podlega [...] nadzorowi władz Kościoła Katolickiego. [...] Wnioskodawca nie uprawdopodobnił, aby w ponad 20-letniej historii prac Komisji Majątkowej, której dotyczą kwestionowane przepisy [...] sędzia Mirosław Granat brał udział w jej pracach, doradzał jej lub uzyskał w związku z jej pracami jakąkolwiek korzyść majątkową. Wnioskodawca nie przedstawił również jakiegokolwiek okoliczności, która wskazywałaby na możliwość uzyskania osobistej korzyści ze strony osób najbliższych temu sędziemu. Nie przedstawił również jakiegokolwiek innej okoliczności, która uzasadniałaby tezę o uzależnieniu sędziego Mirosława Granata od rozstrzygnięcia sprawy. [...] Wnioskodawca nie przedstawił również dowodu jakiego rodzaju presja, jak to sugeruje, miałyby być wywierana na sędziego ze strony duchowieństwa Kościoła Katolickiego”⁶².

Trzecie postanowienie o odmowie wyłączenia sędziego zostało wydane w sprawie zainicjowanej wnioskiem sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej. Była ona autorką opinii prawnej, której tezy zostały następnie wykorzystane w postępowaniu przed TK do oceny zakwestionowanych przepisów. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił tej okoliczności, stwierdził bowiem, że:

„Okoliczność, że sędzia TK, będący pracownikiem naukowym, wypowiadał się, czy to w publikacjach naukowych czy w opiniach prawnych, w kwestiach które następnie stały się przedmiotem sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie uzasadnia wyłączenia go ze składu orzekającego w tej sprawie. [...] posiadanie przez sędziego skryształowanego poglądu prawnego sprzyja prawidłowemu orzekaniu, a oceny tej nie zmienia fakt, że zapatrywania sędziego zostały upublicznione”⁶³.

W odniesieniu do wszystkich pozostałych jedenastu wniosków o wyłączenie, które zostały złożone przez sędziów TK we własnych sprawach, Trybunał orzekł o wyłączeniu. W tym kontekście należy zauważyć, że w sprawach tych doszło do ukształtowania się stabilnej praktyki uwzględniania subiektywnego zapatrywania sędziego TK wnioskującego o wyłączenie go ze sprawy. Trybunał

61 Zob. postanowienie TK z 20 listopada 2008 roku, niepubl. Wzmianka o wydaniu tego postanowienia została zawarta w uzasadnieniu postanowienia w sprawie K 5/08.

62 Postanowienie TK z 31 stycznia 2011 roku, K 3/09.

63 Postanowienie TK z 17 listopada 2011 roku, SK 37/08.

Konstytucyjny nie poddawał bowiem szczegółowej ocenie, czy wskazane przez sędziego TK okoliczności mogą wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego w konkretnej sprawie. Podejście to znalazło wyraz w stwierdzeniu TK, że „kiedy z wnioskiem o wyłączenie występuje sam sędzia, istotne dla oceny czy zachodzą okoliczności mogące wywoływać wątpliwość co do jego bezstronności, jest także jego subiektywne odczucie”⁶⁴.

Gdy analizuje się wydane w latach 2008–2015, na etapie merytorycznego rozpoznania sprawy przez TK, postanowienia w przedmiocie wniosków o wyłączenie sędziego, można zrekonstruować trzy dyrektywy kierunkowe, które przyjął Trybunał, stosując ustawową przesłankę „innych okoliczności” uzasadniających wątpliwości co do bezstronności sędziego.

Po pierwsze, wyłączenie sędziego TK z rozpoznania sprawy zawsze uzasadniały: a) znajomość ze stroną lub innym uczestnikiem postępowania albo jego pełnomocnikiem; b) dokonany przed wyborem na stanowisko sędziego TK wpis na listę sędziów sądu arbitrażowego prowadzoną przez wnioskodawcę; c) udział przed wyborem na stanowisko sędziego TK w przygotowaniu pisma procesowego, które zostało następnie przedłożone w postępowaniu przed Trybunałem.

Po drugie, o ile nic innego nie wynikało z okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, wyłączenie sędziego TK z rozpoznania sprawy uzasadniały: a) związane merytorycznie z przedmiotem kontroli, a niekiedy również i wzorcem kontroli (np. przepisem konstytucyjnym), wyrażone ustnie lub pisemnie po wyborze na stanowisko sędziego TK wypowiedzi tegoż sędziego w dyskusji publicznej, w tym zwłaszcza poglądy wyrażane w trakcie prac legislacyjnych nad zakwestionowanym aktem normatywnym; b) zakwalifikowanie sędziego TK jako bezpośredniego adresata normy prawnej poddanej kontroli w postępowaniu, w którym złożono wniosek o wyłączenie; c) udział przed wyborem na stanowisko sędziego TK w wydaniu orzeczenia sądowego w postępowaniu, które zakończyło się rozpoznawaną przez TK skargą konstytucyjną; d) udział w wydaniu orzeczenia sądowego, w którym sąd merytorycznie odniósł się do przepisu prawnego zakwestionowanego następnie przed TK.

Po trzecie, o ile nic innego nie wynikało z okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, nie uzasadniały wyłączenia sędziego TK z rozpoznania sprawy: a) związane merytorycznie z przedmiotem kontroli, a niekiedy również i wzorcem kontroli (np. przepisem konstytucyjnym), wyrażone ustnie lub pisemnie przed wyborem na stanowisko sędziego Trybunału wypowiedzi tegoż

sędziego w dyskusji naukowej lub debacie publicznej; b) związane merytorycznie z przedmiotem kontroli, a niekiedy również i wzorcem kontroli (np. przepisem konstytucyjnym), wyrażone ustnie lub pisemnie po wyborze na stanowisko sędziego TK wypowiedzi tegoż sędziego w dyskusji naukowej; c) zatrudnienie na uniwersyteckim wydziale prawa.

Praktyka stosowania przepisów o wyłączeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku

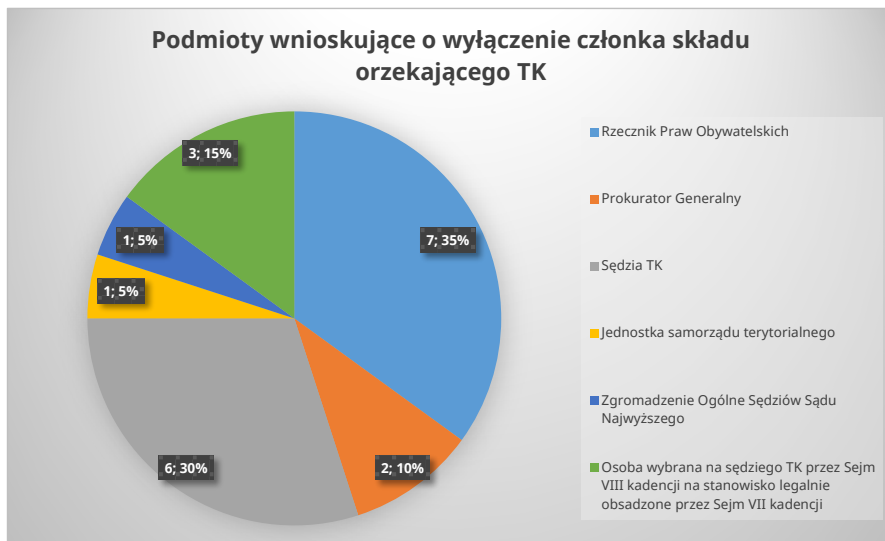
Wnioskodawcy

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, poza sytuacją wyłączenia sędziego TK z urzędu stosowny wniosek może złożyć albo sędzia TK we własnej sprawie, albo uczestnik postępowania. Pojęcie to zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w kolejnym przepisie ustawy i obejmuje jedenaście kategorii podmiotów (m.in. wnioskodawcę, skarżącego, pytający sąd, Prokuratora Generalnego, Sejm, Rzecznika Praw Obywatelskich).

W grupie analizowanych i rozpoznanych w 2017 roku dwudziestu wniosków o wyłączenie sędziego TK: siedem zostało złożonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, sześć – przez sędziów TK, trzy – przez osobę wybraną przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, dwa – przez Prokuratora Generalnego, jeden – przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz jeden – przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. W grupie wniosków złożonych przez sędziów TK: jeden został złożony przez sędziego wybranego przez Sejm VIII kadencji (Michała Warcińskiego), a pięć – przez sędziów wybranych w poprzednich kadencjach Sejmu. Trzy wnioski o wyłączenie z rozpoznawania sprawy złożył również Henryk Cioch (wykres 1).

WYKRES 1

Wykres pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie o liczbę spraw o wyłączenie członka składu orzekającego TK zainicjowanych przez dany typ wnioskodawcy. Liczby na wykresie odnoszą się do pism procesowych wszczynających postępowanie o wyłączenie, a nie do zawartych w tych pismach wniosków o wyłączenie konkretnych osób.

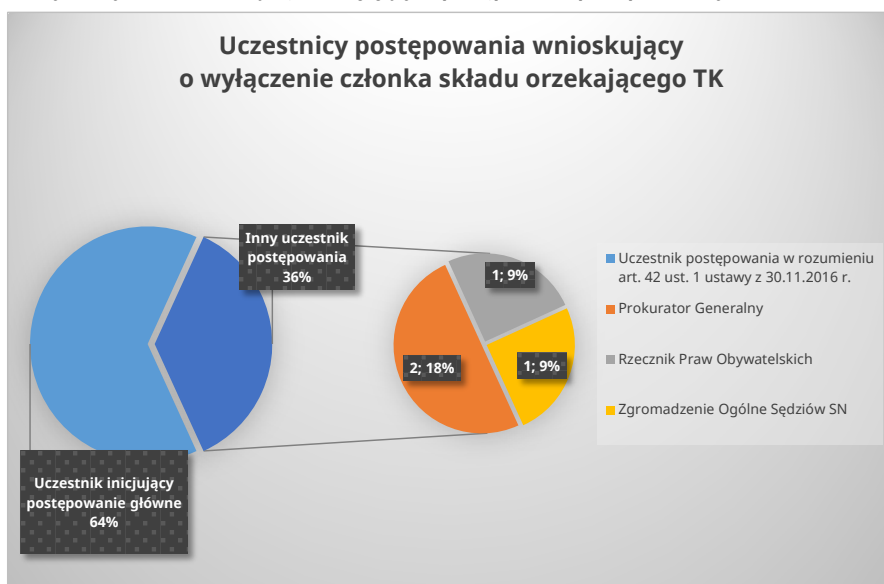


Jeśli chodzi o ustawową definicję „uczestnika postępowania”, to istotne jest odwołanie wnioskodawcy w sprawie o wyłączenie sędziego TK, która ma charakter wypadkowy, od wnioskodawcy w postępowaniu głównym (np. w przedmiocie hierarchicznej kontroli norm), o którym mowa w art. 42 ust. 1–2 i ust. 4 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku (tj. podmiotu, który zainicjował postępowanie główne). Wnioskodawcą w postępowaniu o wyłączenie sędziego TK może być bowiem zarówno wnioskodawca w rozumieniu wspomnianego przepisu, jak i inny uczestnik postępowania. Niewątpliwie w grupie uczestników postępowania zwykle najbardziej zainteresowany wyłączeniem sędziego TK jest wnioskodawca inicjujący postępowanie w przedmiocie hierarchicznej kontroli norm (np. jednostka samorządu terytorialnego, grupa posłów, grupa senatorów), podmiot wnoszący skargę konstytucyjną albo pytający sąd zadający pytanie prawne. Może jednak zdarzyć się, że wnioskować o wyłączenie sędziego będzie inny podmiot, który jest uczestnikiem postępowania. Wśród jedenastu wniosków uczestników postępowania o wyłączenie sędziego TK siedem zostało złożonych przez uczestnika inicjującego postępowanie główne (np. w sprawie K 2/15 inicjatorem postępowania i wnioskodawcą o wyłączenie sędziego TK był RPO). Cztery wnioski zostały zaś złożone przez uczestników postępowania, którzy go nie zainicjowali (np. w zainicjowanej przez Prezydenta sprawie Kp 4/15 wnioskodawcą o wyłączenie

sędziego TK był Prokurator Generalny). Ponadto w zainicjowanych przez inny podmiot postępowaniach wnioski o wyłączenie sędziów złożyli: Prokurator Generalny (w sprawach z wniosku grupy posłów oraz Prezydenta), Rzecznik Praw Obywatelskich (w sprawie skargi konstytucyjnej) oraz Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (w sprawie K 3/17 z wniosku grupy posłów) (wykres 2).

WYKRES 2

Wykres przedstawia stosunek spraw o wyłączenie członka składu orzekającego TK zainicjowanych przez uczestników postępowania, którzy byli zarazem wnioskodawcami w postępowaniu głównym, względem spraw o wyłączenie członka składu orzekającego TK zainicjowanych przez uczestników postępowań wszczętych z wniosku innych uczestników. Liczby na wykresie odnoszą się do inicjujących postępowanie pism procesowych.



W grupie tej na szczególną uwagę zasługują wnioski Prokuratora Generalnego o wyłączenie sędziego TK Marka Zubika (w sprawie K 24/24) oraz wyłączenie sędziów TK: Stanisława Rymara, Piotra Tulei, Marka Zubika (w sprawie Kp 4/15). Zostały one bowiem złożone w sprawach zainicjowanych odpowiednio przez grupę posłów i Prezydenta, a stanowią konsekwencję innej sprawy zainicjowanej przed TK 11 stycznia 2017 roku przez Prokuratora Generalnego. Organ ten zakwestionował wówczas zgodność z Konstytucją uchwały Sejmu w sprawie wyboru wspomnianych wyżej sędziów TK⁶⁵. Sprawa wpisana do repertorium pod sygnaturą U 1/17 nie została dotąd rozstrzygnięta przez TK, co skłoniło Prokuratora Generalnego do zakwestionowania obiektywizmu

65 M.P. 2010, nr 93, poz. 1067.

sędziów objętych wnioskiem. Rozumowanie Prokuratora Generalnego sprowadzić można do twierdzenia, że skoro zakwestionował on w innym postępowaniu podstawę wyboru sędziów TK, to do czasu rozpoznania tego zarzutu przez Trybunał istnieją okoliczności budzące wątpliwości co do obiektywizmu sędziów objętych zarzutem. Tym samym wykorzystanie przez Prokuratora Generalnego podwójnego statusu w postępowaniu przed TK (tj. wnioskodawcy inicjującego postępowanie oraz obligatoryjnego uczestnika postępowania w sprawach zainicjowanych przez inne podmioty) doprowadziło do bezprecedensowego powiązania wniosku inicjującego postępowanie przed TK z wnioskiem o wyłączenie sędziego Trybunału. Oto bowiem okoliczność, która ma uzasadniać wyłączenie sędziego TK została stworzona przez samego wnioskującego w postępowaniu głównym. Tym samym Prokurator Generalny wykreował uniwersalny mechanizm, który w skrajnej sytuacji mógłby doprowadzić nawet do paraliżu TK. Abstrahując od oceny merytorycznej takiego postępowania i reakcji TK na nie, która zostanie przedstawiona w dalszej części wyводу, w tym miejscu wystarczy zauważyć, że zakwestionowanie uchwał w sprawie wyboru wszystkich urzędujących sędziów TK, a następnie złożenie wniosków o wyłączenie tych sędziów z rozpoznania każdej kolejnej sprawy oznaczałoby, iż brak jest w Trybunale – zgodnie z logiką wniosku Prokuratora Generalnego – sędziów obiektywnych i bezstronnych. Tego rodzaju mechanizm procesowy umożliwia *de facto* – w sposób nieznaną ustawie – pośrednie wpływanie na wyznaczony skład orzekający.

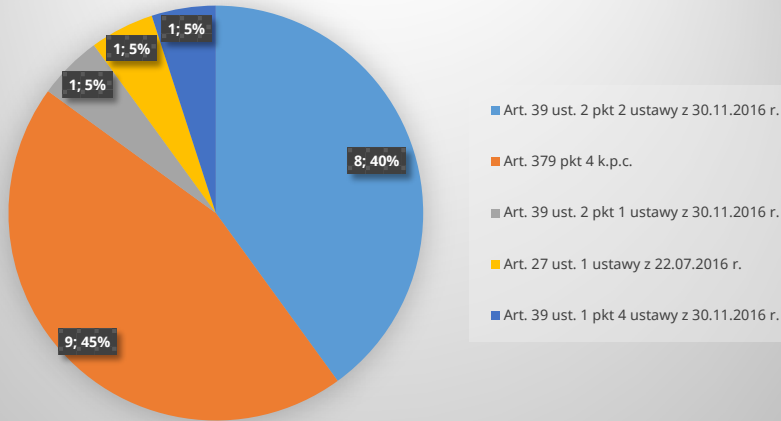
Okoliczności uzasadniające wyłączenie

Wśród okoliczności uzasadniających wystąpienie z wnioskiem o wyłączenie z udziału w rozpoznaniu sprawy przez TK najczęściej powoływano art. 379 pkt 4 k.p.c. przesądzający o nieważności postępowania w wypadku składu sądu nieprawidłowo obsadzonego (9 wniosków). W ośmiu wnioskach wskazywano zaś art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku stanowiący o innej okoliczności uzasadniającej wątpliwości co do bezstronności sędziego TK. Z uwagi na obowiązywanie – w analizowanym okresie – różnych ustaw regulujących postępowanie przed TK, we wnioskach o wyłączenie sędziego powoływano się również na przepisy ustawy z 22 lipca 2016 roku (1 wniosek).

WYKRES 3

Wykres pozwala udzielić odpowiedzi na pytania o przepisy prawne przywołane przez wnioskodawców jako podstawa wyłączenia członka składu orzekającego TK oraz o liczbę tych przywołań. Liczby na wykresie odnoszą się do pism procesowych wnioskodawców inicjujących postępowanie w sprawie wyłączenia.

Wskazywane przez wnioskodawców podstawy prawne wyłączenia członka składu orzekającego TK w 2017 roku



Wśród okoliczności uzasadniających wyłączenie z udziału w rozpoznaniu sprawy przez TK najczęściej wskazywano: brak upoważnienia do zasiadania w składzie orzekającym (9 wniosków), inną okoliczność uzasadniającą wątpliwości co do bezstronności sędziego (8 wniosków), uczestnictwo w wydaniu aktu normatywnego (2 wnioski), doradzanie uczestnikowi postępowania przez sędziego TK przed jego wyborem na stanowisko (1 wniosek).

WYKRES 4

Wykres pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie o liczbę i procent spraw, w których wnioskodawcy powołali się na dany typ okoliczności uzasadniającej wyłączenie członka składu orzekającego TK. Liczby na wykresie odnoszą się do pism procesowych wnioskodawców inicjujących postępowanie w sprawie wyłączenia.

Wskazywane przez wnioskodawców okoliczności uzasadniające wyłączenie członka składu orzekającego TK



Zatem blisko połowa analizowanych wniosków o wyłączenie sędziego TK została oparta na przesłance, która nie została wprost wskazana w przepisach ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Po raz pierwszy w historii TK wnioskowano o wyłączenie członka składu orzekającego z uwagi na brak konstytucyjnego upoważnienia do zasiadania w składzie orzekającym Trybunału.

W 2017 roku Rzecznik Praw Obywatelskich złożył siedem (analizowanych) wniosków, w których dowodził, iż katalog ustawowych przesłanek wyłączenia sędziego TK nie jest wyczerpujący, gdyż nie obejmuje sytuacji, w której w składzie zasiada osoba nieuprawniona do orzekania. Zdaniem RPO zasadne było zatem odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 36 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Uwzględniając fakt, że kodeks postępowania cywilnego stanowi o nieważności postępowania, jeżeli skład sądu był sprzeczny z przepisami prawa, RPO stwierdził, że osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie i skutecznie obsadzone przez Sejm VII kadencji powinny zostać wyłączone ze składu Trybunału jako nieuprawnione do orzekania. Analogiczne w treści wnioski złożyły jednostki samorządu terytorialnego, które zainicjowały postępowanie w sprawie K 24/14, oraz Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN w sprawie K 3/17.

Postępowanie polegające na wskazywaniu przez jego uczestników pozaustawowej okoliczności wyłączenia, rekonstruowanej przez uwzględnienie przepisów procedury cywilnej, do której odsyła ustawa o postępowaniu przed TK, może *prima facie* budzić wątpliwości⁶⁶. Należy jednak zauważyć, że wynikało ono ze złożoności sytuacji faktycznej i prawnej, jaka powstała w następstwie działań Sejmu VIII kadencji i Prezydenta w grudniu 2015 roku, skutkujących powołaniem do TK najpierw Mariusza Muszyńskiego, Lecha Morawskiego i Henryka Ciocha, a w kolejnych latach – Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka.

Niewątpliwie uczestnicy postępowania mogli w 2017 roku złożyć wnioski o wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska legalnie i skutecznie obsadzone przez Sejm VII kadencji na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Wnioski takie byłyby jednak równoznaczne z uznaniem, że wspomniane osoby (tj. Lech Morawski, Henryk Cioch, Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski oraz Jarosław

66 Zob. uwagi w punkcie trzecim niniejszego opracowania dotyczące autonomicznego charakteru instytucji wyłączenia sędziego TK oraz aktualne tezy uzasadnienia postanowienia Trybunału w sprawie K 13/02.

Wyrembak) są sędziami TK, skoro zastosowanie do nich znajduje przesłanka wyłączenia sędziego z przywołanego przepisu ustawy. Kwalifikacja taka wprowadzałaby zaś niespójność w rozumowaniu uczestnika wnoszącego o wyłączenie. Z *petitum* wniosku wynikałoby bowiem, że osoby nim objęte są sędziami TK, uzasadnienie wniosku zaś sprowadzałoby się do twierdzenia, że osoby te powinny zostać wyłączone, gdyż zostały wybrane na zajęte stanowiska sędziów Trybunału i tym samym nie są upoważnione konstytucyjnie do orzekania. Trudno byłoby wówczas nie przyznać racji TK w sytuacji nieuwzględnienia merytorycznego tak niespójnego wniosku.

Wybierając inną drogę postępowania niż opisana powyżej, a także powołując się na art. 379 pkt 4 k.p.c. RPO i pozostali uczestnicy wnoszący o wyłączenie określonych osób z udziału w rozpoznaniu sprawy przez TK nie mogli ustrzec się – wynikającej z obiektywnych okoliczności faktycznych – niespójności między *petitum* a uzasadnieniem swego wniosku. Podstawę swego upoważnienia do złożenia wniosku rekonstruowali bowiem wprost z art. 41 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, który odnosi się tylko do wyłączenia sędziego TK. Okoliczności uzasadniające wyłączenie wnioskodawcy rekonstruowali zaś z art. 379 pkt 4 k.p.c., który określa przesłanki nieważności postępowania cywilnego. Przepis ten nie kreuje jednak żadnego upoważnienia do wyłączenia członka składu orzekającego, choćby był on nieuprawniony do orzekania. W moim przekonaniu nie znajduje on też zastosowania w postępowaniu przed TK w zakresie dotyczącym wyłączenia sędziego. Przemawiają za tym w szczególności: zamknięty ustawowo katalog okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego TK, zakaz ich rozszerzającej wykładni z uwagi na swoistość postępowania przed Trybunałem oraz tendencja legislacyjna w regulacji zasad wyłączenia sędziego. Odrębnym zagadnieniem jest zaś ocena skutków wyroków TK wydanych w składzie nieznanym konstytucji z powołaniem się na wspomniany przepis procedury cywilnej.

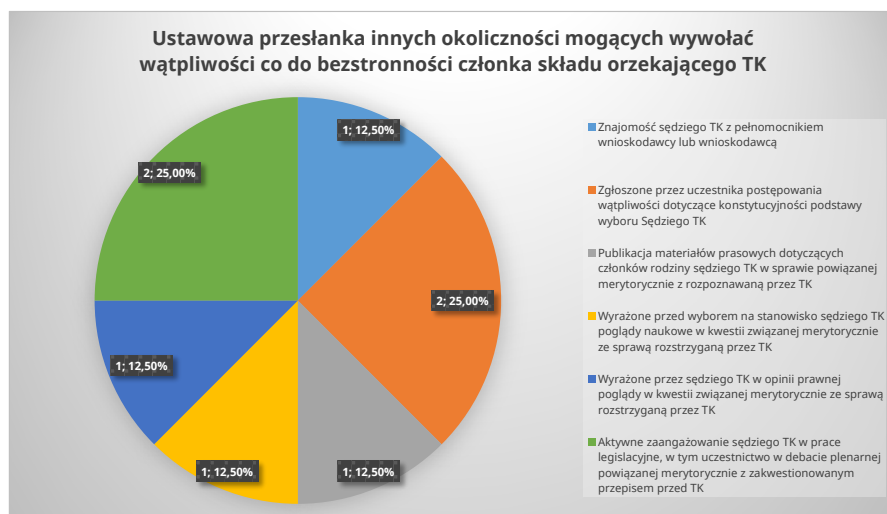
Należało zatem stwierdzić, że w złożonych okolicznościach faktycznych spraw rozstrzyganych w 2017 roku wnioskodawcy podjęli próbę wykreowania pozaustawowej podstawy wyłączenia sędziego TK, aby zapewnić spójność i legalizm działań organu w systemie prawnym, który nie przewiduje wprost konsekwencji procesowych niewłaściwego obsadzenia składu orzekającego Trybunału. Poszukując podstawy wyłączenia nie tyle sędziego TK, ile nieupoważnionego do orzekania członka składu orzekającego, wnioskodawcy nie skorzystali natomiast z koncepcji konkurujących ze sobą w trakcie wyrokowania przez TK w sprawie K 47/15, w której doszło do powstania podobnego w przyczynie i skutku paradoksu proceduralnego. Wnioski o wyłączenie

sędziów TK nie zostały wszakże oparte bezpośrednio na precedensowej wykładni przepisów wyższego rzędu niż ustawowe.

Wynikająca z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku przesłanka „innej okoliczności uzasadniającej wątpliwości co do bezstronności sędziego” ma charakter ocenny i obejmuje różne sytuacje, inne niż okoliczności uzasadniające wyłączenie z mocy ustawy oraz uczestnictwo w wydaniu aktu normatywnego, orzeczenia, decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia.

WYKRES 5

Wykres przedstawia typy okoliczności, które – w ocenie wnioskodawców oraz samego TK – da się zakwalifikować jako „inne okoliczności” mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności członka składu orzekającego. Liczby na wykresie odnoszą się do spraw zainicjowanych pismami procesowymi wnioskodawców.



Wszystkie analizowane wnioski o wyłączenie sędziego TK zostały oparte na art. 41 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku (lub na jego odpowiedniku wynikającym z ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku). Rodzi się jednak wątpliwość, czy podstawa prawna wniosku została oznaczona poprawnie, skoro we wnioskach Prokuratora Generalnego o wyłączenie złożonych w sprawach K 24/14 oraz Kp 4/15 wskazał on, że o wyłączenie sędziego TK wnosi „na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz na podstawie 41 ust. 1” ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, a także w związku z art. 9 ust. 1 przepisów wprowadzających. Na podstawie uważnej lektury przepisów ustawowych można stwierdzić, że podstawę normy kompetencyjnej Prokuratora Generalnego stanowi art. 41 ust. 1

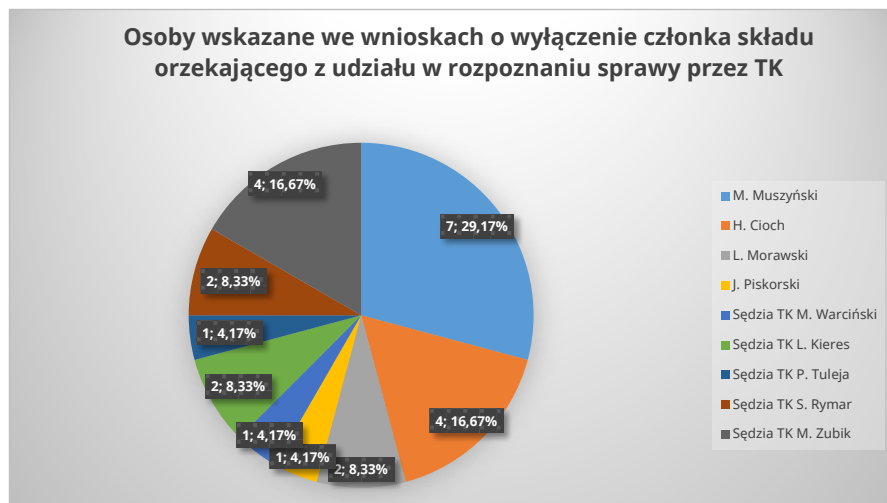
ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, podczas gdy art. 39 ust. 2 pkt 2 tegoż aktu wyraża okoliczności, ze względu na które wyłączenie sędziego może nastąpić. Pozostałe z przywołanych przez Prokuratora Generalnego przepisów ustawowych nie są w ogóle do niego adresowane, gdyż stanowią podstawę norm kompetencyjnych adresowanych do TK lub jego organów wewnętrznych. W szczególności Prokurator Generalny nie jest uprawniony – jak zdaje się sugerować w uzasadnieniach wniosków o wyłączenie sędziów TK w sprawach K 24/14 i Kp 4/15 – do kwestionowania w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed Trybunałem z 30 listopada 2016 roku dokonanego wcześniej przez Prezesa TK wyznaczenia sędziów do składu orzekającego. Powołanie zaś we wniosku złożonym po wejściu w życie przepisów o postępowaniu przed TK art. 9 przepisów przejściowych, które stanowiły o stosowaniu ustawy o postępowaniu przed TK do spraw rozpoczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, należało uznać za zbędne. Prawidłowo sformułowane *petitum* wniosku powinno mieć zatem następujące brzmienie: „na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z 30 listopada 2016 roku (Dz.U., poz. 2072), z uwagi na okoliczności wskazane w art. 39 ust. 2 pkt 2 tejże ustawy, wnoszę o wyłączenie sędziego [...]”. Sygnalizowana nieprawidłowość wniosków Prokuratora Generalnego powinna być zostać wzięta pod uwagę przez TK.

Podmioty objęte wnioskami o wyłączenie

Wniosek o wyłączenie z rozpoznania sprawy przez TK, rozumiany jako pismo procesowe uczestnika postępowania inicjujące postępowanie, może dotyczyć zarówno jednej osoby, jak i kilku członków składu orzekającego równocześnie. Przykładowo w sprawie Kp 4/15 Prokurator Generalny w jednym wniosku zwrócił się o wyłączenie trzech sędziów TK. Podobnie w sprawie K 2/15 Rzecznik Praw Obywatelskich przedłożył wniosek o wyłączenie dwóch osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Jedynie wnioski składane przez sędziów TK dotyczą zawsze wyłączenia jednej osoby z rozpoznania sprawy (tj. samego wnioskodawcy). Łącznie w dwudziestu analizowanych sprawach o wyłączenie członka składu orzekającego wnioskowano 24 razy, w tym dziesięciokrotnie o wyłączenie sędziów Trybunału oraz czternastokrotnie o wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.

WYKRES 6

Wykres pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie, ile razy w 2017 roku wnioskowano o wyłączenie poszczególnych członków składów orzekających TK. Liczby na wykresie odnoszą się do wniosków o wyłączenie, a nie pism procesowych inicjujących postępowanie o wyłączenie.

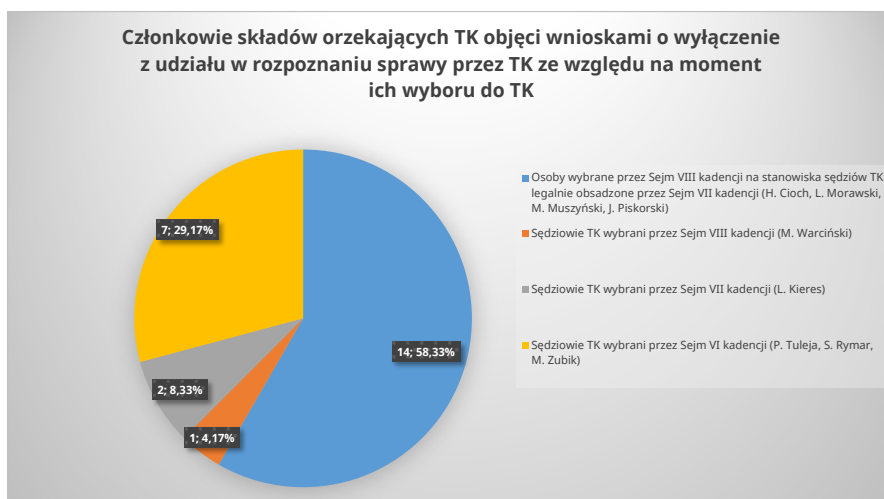


Uczestnicy postępowania najczęściej wnioskowali o wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Łącznie o ich wyłączenie uczestnicy wnioskowali jedenastokrotnie w dziewięciu sprawach. W sprawie K 2/15 wnioskowano bowiem jednocześnie o wyłączenie Mariusza Muszyńskiego i Lecha Morawskiego, a w sprawie K 1/17 – o wyłączenie Mariusza Muszyńskiego i Henryka Ciocha. W sumie uczestnicy postępowania wnioskowali siedmiokrotnie o wyłączenie Mariusza Muszyńskiego, Lecha Morawskiego – dwukrotnie, Henryka Ciocha i Justyna Piskorskiego – jednokrotnie. Wnioski takie złożyli Rzecznik Praw Obywatelskich oraz jednostki samorządu terytorialnego w sprawie K 24/14 i Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN w sprawie K 3/17.

Prokurator Generalny złożył natomiast dwa wnioski, w których domagał się wyłączenia sędziego TK Marka Zubika (w sprawie K 24/14) oraz sędziów TK Piotra Tulei, Stanisława Rymara oraz Marka Zubika (w sprawie Kp 4/15). Pozostałe wnioski o wyłączenie złożyli we własnych sprawach: Henryk Cioch (3 wnioski) oraz sędziowie TK: Leon Kieres (2 wnioski), Stanisław Rymar (1 wniosek), Michał Warciński (1 wniosek) oraz Marek Zubik (2 wnioski).

Wykres 7

Wykres pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie: ile razy w 2017 roku wnioskowano o wyłączenie członka składu orzekającego z udziału w rozpoznaniu sprawy ze względu na kryterium kadencji Sejmu, który wybrał go do TK. Liczby na wykresie odnoszą się do wniosków o wyłączenie, a nie pism procesowych inicjujących postępowanie w sprawie wyłączenia. O wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji wnioskowano w sumie czternastokrotnie (w 12 sprawach), sędziów TK wybranych przez Sejm VIII kadencji – jednokrotnie, sędziów TK wybranych przez Sejm VII kadencji – dwukrotnie (w 2 różnych sprawach), a sędziów TK wybranych przez Sejm VI kadencji – siedmiokrotnie (w 5 różnych sprawach).



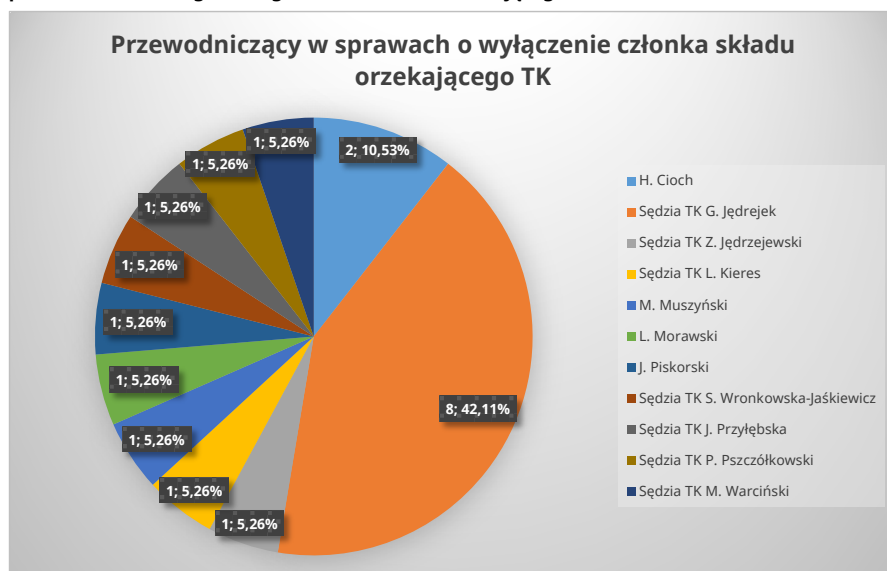
Przewodniczący składów orzekających

Skład orzekający, w tym przewodniczącego, w sprawach o wyłączenie sędziego TK wyznacza Prezes Trybunału zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Przepis ten nakazuje Prezesowi TK uwzględnić regułę kolejności alfabetycznej przy wyznaczaniu członków składu orzekającego, a także wziąć pod uwagę rodzaj, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do TK. Innymi słowy, wyznaczanie członków trzyosobowego składu rozpoznającego wniosek o wyłączenie sędziego TK podlega tym samym rygorom, co wyznaczanie członków składu w sprawach merytorycznych, w szczególności w sprawach hierarchicznej kontroli norm. Prezes TK nie dysponuje w tym zakresie nieograniczonym uznaniem i nie może arbitralnie kształtować składu orzekającego. W odniesieniu do osoby przewodniczącego oraz członka składu orzekającego o wyłączeniu sędziego TK Prezes nie może odstąpić od reguły alfabetycznej i kolejności wpływu spraw do Trybunału (*argumentum a contrario* z art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku).

Z analizowanego materiału wynika, że w następstwie dwudziestu złożonych w 2017 roku przez różne podmioty wniosków o wyłączenie sędziego z rozpoznania sprawy przez TK, Prezes TK wyznaczył trzyosobowy skład Trybunału w dziewiętnastu sprawach, w jednej zaś wydał sam postanowienie o wyłączeniu sędziego⁶⁷ (zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku). Jako przewodniczący składu najczęściej wyznaczany był sędzia TK Grzegorz Jędrejek (w 8 sprawach). Henryk Cioch został wyznaczony do przewodniczenia składowi w dwóch sprawach. Pozostali wyznaczeni sędziowie TK lub osoby wskazane przez Prezesa przewodniczyli po jednej sprawie o wyłączenie sędziego Trybunału.

WYKRES 8

Wykres przedstawia liczbę spraw o wyłączenie rozpoznanych pod przewodnictwem tego samego członka składu orzekającego w 2017 roku.

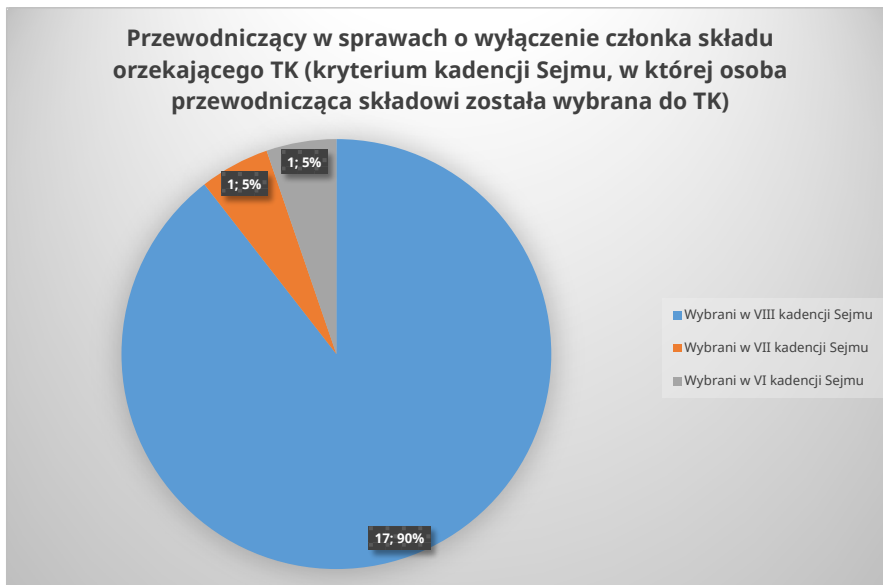


W siedemnastu (spośród 19) sprawach rozpoznanych przez trzyosobowy skład TK przewodniczącym składu orzekającego został albo sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji, albo osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. W dwóch sprawach przewodniczącym składu orzekającego był sędzia wybrany przez Sejm VI kadencji (Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz) oraz Sejm VII kadencji (Leon Kieres).

67 Postanowienie Prezesa TK z 18 maja 2017 roku o wyłączeniu sędziego TK M. Zubika z rozpoznania sprawy K 7/17, niepubl.

WYKRES 9

Wykres przedstawia stosunek liczby spraw o wyłączenie, które zostały rozpoznane w 2017 roku pod przewodnictwem sędziów TK lub osób wybranych przez Sejm VIII kadencji, względem liczby spraw o wyłączenie rozpoznanych w 2017 roku pod przewodnictwem sędziów TK wybranych we wcześniejszych kadencjach Sejmu.

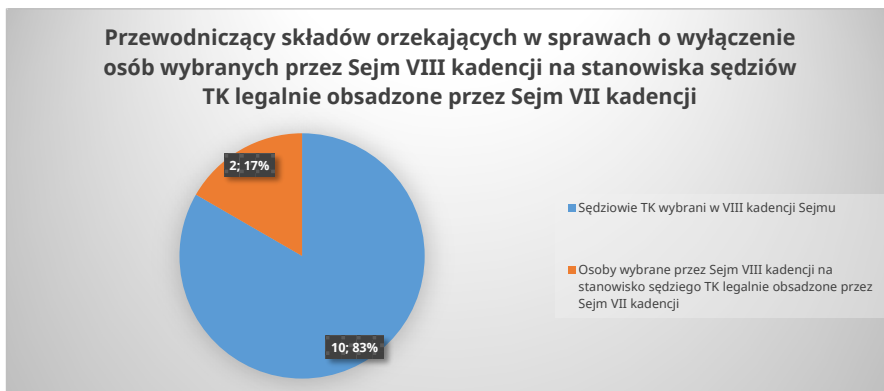


Powiązanie powyższych ustaleń w zakresie praktyki wyznaczania przewodniczącego składu z przedmiotem i zakresem wniosków o wyłączenie sędziego TK pozwala dostrzec kolejną tendencję w stosowaniu przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Zachodzi bowiem relacja między wnioskami o wyłączenie z rozpoznania sprawy osób, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, a kadencją Sejmu, w której został wybrany przewodniczący składu Trybunału rozpoznającego taki wniosek. W żadnej z dwunastu spraw, w których TK rozstrzygał o wyłączeniu osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, na przewodniczącego nie wyznaczono sędziego, którego wybrał Sejm VI albo VII kadencji. Sprawom przewodniczyli zawsze albo sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji (Grzegorz Jędrejek, Zbigniew Jędrzejewski, Julia Przyłębska, Michał Warciński), albo inna osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji (Henryk Cioch, Justyn Piskorski). Praktyka wyznaczania wyłącznie sędziów lub osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na przewodniczącego składu orzekającego znalazła również zastosowanie w sprawach, w których wniosek o wyłączenie

złożył sam Henryk Cioch z uwagi na jego zaangażowanie jako senatora przed wyborem do Trybunału.

WYKRES 10

Wykres wskazuje na kadencję Sejmu, w której wybrani zostali przewodniczący w sprawach zainicjowanych w 2017 roku wnioskami o wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.



W sprawach zainicjowanych wnioskami: Rzecznika Praw Obywatelskich, jednostek samorządu terytorialnego (w sprawie K 24/14) oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN (w sprawie K 3/17), w których podnoszono zarzut nieprawidłowego obsadzenia składu TK, w siedmiu wypadkach przewodniczył sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji (Grzegorz Jędrejek, Julia Przyłębska, Michał Warciński), w dwóch zaś – osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji (Henryk Cioch, Justyn Piskorski). Tym samym Prezes TK dwukrotnie na przewodniczącego składu orzekającego wyznaczyła osobę znajdującą się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, co osoba objęta wnioskiem o wyłączenie. W momencie gdy rozstrzygano wnioski RPO o wyłączenie sędziego w sprawach K 2/15 i K 36/15, wobec przewodniczących składów orzekających (tj. Henryka Ciocha oraz Justyna Piskorskiego) aktualne pozostawały zarzuty wybrania ich przez Sejm VIII kadencji na obsadzone już wcześniej stanowisko sędziego TK. Przewodnicząc sprawom o rozpoznanie wniosków o wyłączenie Lecha Morawskiego i Mariusza Muszyńskiego, osoby te rozstrzygały więc pośrednio w swojej sprawie kształtując linię orzecniczą znajdującą do nich zastosowanie.

Wyznaczenie przez Prezesa TK Henryka Ciocha na przewodniczącego składu orzekającego w sprawie K 2/15 spotkało się z krytyką w zdaniu odrębnym złożonym w postępowaniu głównym. Wyrażano w nim pogląd, że:

„Uzasadnienie tezy w odniesieniu do sędziego H. Ciocha należy zacząć od przypomnienia przyczyn, które – zdaniem Rzecznika – uzasadniały wniosek o wyłączenie sędziów L. Morawskiego i M. Muszyńskiego. Otóż RPO, nawiązując do orzeczeń Trybunału w sprawach K 34/15, K 47/15, U 8/15 oraz K 39/16, twierdzi, że sędziowie ci, wybrani do TK przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 r., zostali wybrani na miejsca już zajęte, z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ich wybór był zatem od początku wadliwy, a ponieważ nie mógł być konwalidowany, sędziowie L. Morawski i M. Muszyński w ocenie Rzecznika są nieuprawnieni do rozpoznawania spraw i orzekania w TK. Podkreślam, że zgłaszając niniejsze zdanie odrębne w żadnym razie nie odnoszę się do słuszności argumentów Rzecznika. Przytaczam je jedynie w tym celu, by wykazać tożsamość sytuacji prawnej sędziów, o których wyłączenie wnosił Rzecznik i sędziego, który został wyznaczony do oceny tego wniosku. Jak bowiem powszechnie wiadomo, trzecim spośród sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji był właśnie sędzia H. Cioch. Orzekając o braku podstaw wyłączenia sędziów L. Morawskiego i M. Muszyńskiego, sędzia H. Cioch oceniał więc własną sytuację prawną. W konsekwencji spełniła się przesłanka wyłączenia sędziego z art. 39 ust. 1 pkt 5 u.o.t. TK. Prezes Trybunału powinien tę okoliczność uwzględnić z urzędu kształtując skład orzekający z pominięciem sędziego H. Ciocha (art. 41 ust. 2 u.o.t. TK), osobiście zainteresowanego rozstrzygnięciem określonej treści”⁶⁸.

Sprawozdawcy

Podobnie jak przewodniczącego składu orzekającego o wniosku o wyłączenie sędziego TK, również sprawozdawcę wyznacza Prezes Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z regułą kolejności alfabetycznej oraz z uwzględnieniem rodzaju, liczby oraz kolejności wpływu spraw do TK. Zarazem art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku przewiduje wyjątkowe uprawnienie Prezesa TK do wyznaczenia sprawozdawcy z pominięciem wskazanych kryteriów, jeżeli jest to uzasadnione konkretnym przypadkiem, a w szczególności przedmiotem rozpoznawanej sprawy. Regulację tę należy zatem interpretować zawężająco. Uważam, że przepis ten odnosi się do sytuacji pierwszego wyznaczenia sprawozdawcy w sprawie, która została przyjęta do merytorycznego rozpoznania przez TK. Nie dotyczy on natomiast ani kolejnych zmian sprawozdawcy mocą zarządzenia Prezesa TK, ani wyznaczenia sprawozdawcy w sprawie o wyłączenie sędziego TK. Przyjęcie odmiennego rozumowania, wobec braku jakichkolwiek innych kryteriów w ustawie, prowadziłoby do sytuacji, w której wyjątek stałby się regułą, a art. 38 ust. 2 umożliwiłby obejście przez Prezesa TK art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed

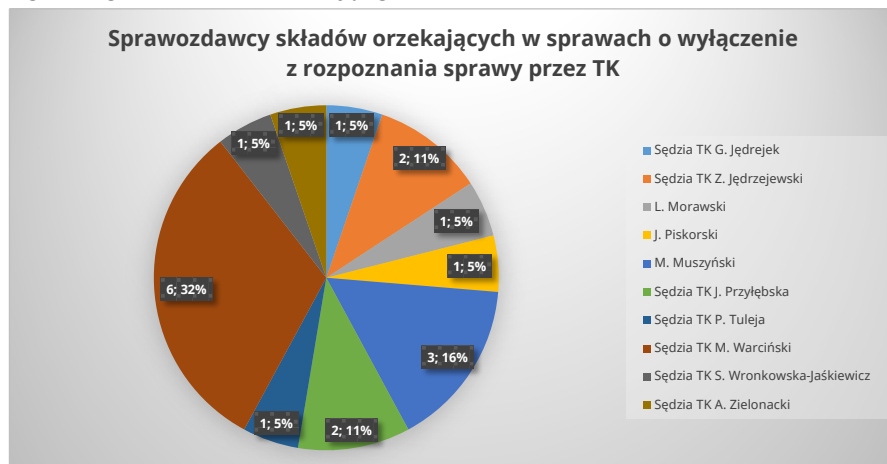
68 Zdanie odrębne sędzi TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2017 roku w sprawie o sygn. K 2/15.

Trybunałem Konstytucyjnym. Należy ponadto zauważyć, że *ratio* art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku wyraża się w możliwości uwzględnienia przez Prezesa TK specjalizacji konkretnych sędziów, posiadanej przez nich szczególnej wiedzy lub doświadczenia, które mogą okazać się przydatne do rozpoznania sprawy szczególnie zawilej. Jak wynika z samej istoty spraw o wyłączenie sędziego TK, ich służebnego względem postępowania głównego charakteru oraz zakresu ustawowej regulacji, sprawy te nie stanowią ani szczególnie skomplikowanych, ani czasochłonnych. Jak wynika z praktyki orzeczniczej, w przeciwieństwie do niektórych spraw z zakresu hierarchicznej kontroli norm, rozstrzygnięcie o wyłączeniu lub odmowie wyłączenia sędziego TK nie wymaga też wyjątkowej wiedzy i doświadczenia życiowego, które nie byłoby dostępne wszystkim sędziom Trybunału. Tym bardziej nie ma podstaw do powoływania się przez Prezesa TK na art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed Trybunałem przy wyznaczaniu sprawozdawcy składu orzekającego w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziego TK. W tego rodzaju sprawach sprawozdawca, przewodniczący i trzeci członek składu orzekającego powinni być wyznaczeni zawsze zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, a więc w szczególności kryterium alfabetycznym oraz kolejności wpływu spraw do TK.

Z analizowanego materiału wynika, że jako sprawozdawca w sprawach inicjowanych wnioskami o wyłączenie członka składu orzekającego najczęściej wyznaczany był sędzia TK Michał Warciński (6 spraw) oraz Mariusz Muszyński (3 sprawy). Sędziowie TK Julia Przyłębska i Zbigniew Jędrzejewski byli łącznie sprawozdawcami w czterech sprawach. Pozostali wyznaczeni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego lub osoby wskazane przez jego Prezesa sprawozdawali po jednej sprawie o wyłączenie sędziego TK.

WYKRES 11

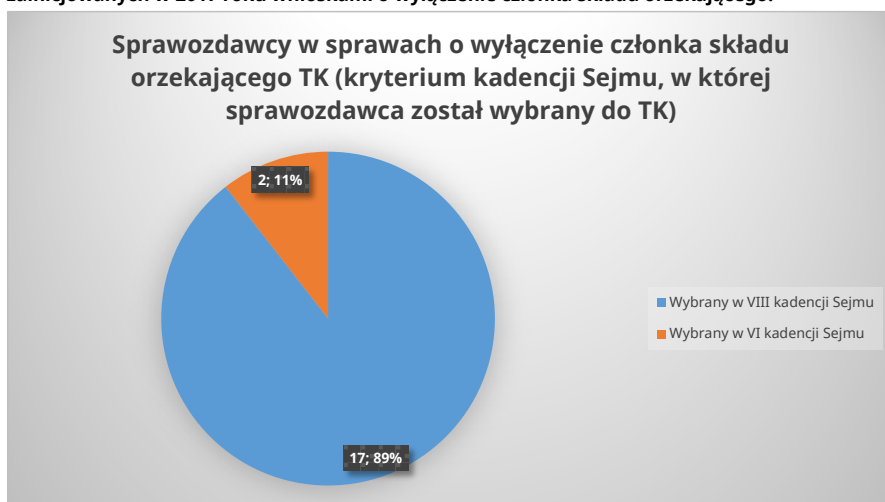
Wykres przedstawia liczbę spraw o wyłączenie sprawozdawanych przez tego samego członka składu orzekającego w 2017 roku.



W siedemnastu (spośród 19) sprawach rozpoznanych przez trzyosobowy skład TK sprawozdawcą składu orzekającego został albo sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji, albo osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. W dwóch sprawach przewodniczącymi składu orzekającego byli sędziowie wybrani przez Sejm VI kadencji (Piotr Tuleja, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz). Sprawy te dotyczyły odpowiednio wyłączenia sędziego TK Stanisława Rymara z uwagi na znajomość z uczestnikiem postępowania oraz wyłączenia sędziego TK Michała Warcińskiego z uwagi na wyrażony wcześniej pogląd prawny w kwestii związanej merytorycznie z przedmiotem rozstrzygnięcia przez TK (wykres 12).

WYKRES 12

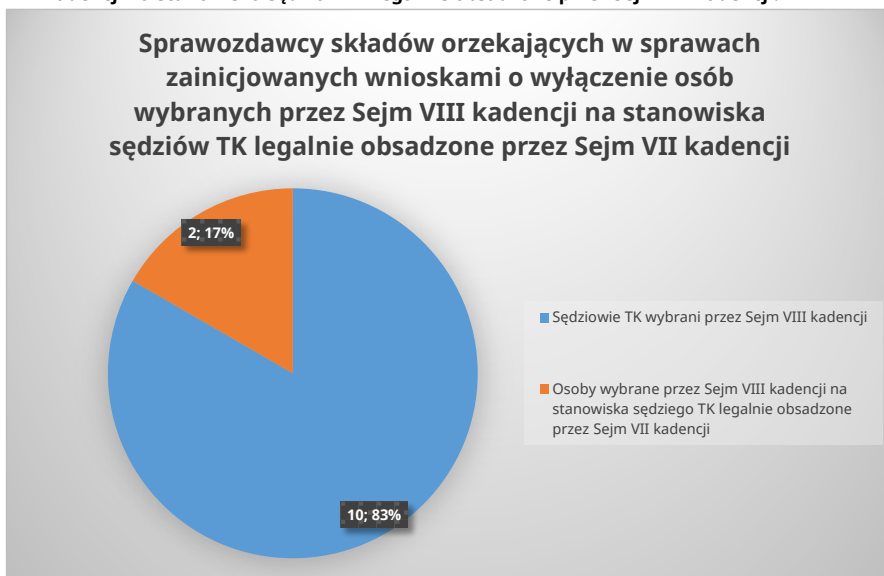
Wykres wskazuje na kadencję Sejmu, w której wybrani zostali sprawozdawcy w sprawach zainicjowanych w 2017 roku wnioskami o wyłączenie członka składu orzekającego.



W analizowanym okresie Trybunał Konstytucyjny wydał dwanaście postanowień w przedmiocie wniosków o wyłączenie z rozpoznania sprawy osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. We wszystkich tych sprawach sprawozdawcą był albo sędzia TK wybrany w VIII kadencji, albo osoba wybrana na stanowisko sędziego TK w VIII kadencji Sejmu. W żadnym z wypadków na stanowisko sprawozdawcy nie został wyznaczony sędzia wybrany w VI lub VII kadencji Sejmu.

WYKRES 13

Wykres wskazuje na kadencję Sejmu, w której wybrani zostali sprawozdawcy w sprawach zainicjowanych w 2017 roku wnioskami o wyłączenie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.



Należało ponadto zauważyć, że z perspektywy wnioskodawcy oraz wskazywanych przez niego okoliczności uzasadniających wątpliwości co do bezstronności członka składu orzekającego sprawozdawca w sprawie K 17/14 (Mariusz Muszyński) znajdował się w identycznej sytuacji prawnej i faktycznej, co osoba objęta wnioskiem o wyłączenie (Justyn Piskorski). W następstwie wydania zarządzenia Prezesa TK doszło tym samym do naruszenia zasady *nemo iudex in causa sua*.

Rezultaty postępowań

Trybunał Konstytucyjny wydał dwanaście orzeczeń, w których postanowił nie wyłączać członka składu orzekającego, sześć postanowień o wyłączeniu oraz jedno postanowienie o umorzeniu postępowania ze względu na zbędność rozstrzygnięcia o wyłączeniu sędziego TK. W sprawie SK 7/17 postanowienie o wyłączeniu wydał Prezes Trybunału.

W grupie spraw zainicjowanych wnioskami sędziów TK o wyłączenie ich z rozpoznawanej sprawy Trybunał trzykrotnie rozstrzygnął o wyłączeniu, dwukrotnie zaś postanowił nie wyłączać sędziego. Za okoliczności uzasadniające powstanie wątpliwości co do bezstronności sędziego TK uznano: a) publikację artykułu prasowego dotyczącego członków najbliższej rodziny sędziego

w kontekście sprawy zawisłej przed TK (sprawa K 5/17); b) znajomość z piasunem organu – wnioskodawcy w postępowaniu przed TK (sprawa K 14/16); c) zaangażowanie sędziego Trybunału przed wyborem do niego w senacki proces prawodawczy w kwestii merytorycznie związanej z rozstrzyganą przez TK (sprawa SK 22/16). W ocenie TK nie uzasadniały zaś wyłączenia: a) poglądy wyrażone przez sędziego TK w dyskusji naukowej oraz publicznej, zanim został wybrany przez Sejm (sprawa U 1/17); b) sporządzenie przed objęciem stanowiska sędziego Trybunału opinii prawnej merytorycznie związanej z późniejszym wnioskiem uczestnika postępowania do TK (sprawa K 13/17).

Jeśli chodzi o grupę spraw zainicjowanych wnioskiem osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, to Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie rozstrzygnął o wyłączeniu, a w jednej sprawie postanowił nie wyłączać Henryka Ciocha. Wszystkie trzy wnioski dotyczyły zaangażowania Henryka Ciocha w senacki proces prawodawczy. Za okoliczność uzasadniającą powstanie wątpliwości co do bezstronności Trybunał uznał: a) aktywne uczestnictwo w senackiej dyskusji oraz reprezentowanie senatorów w zakończonym postępowaniu, które wykazywało merytoryczne związki z sprawą rozpoznawaną przez TK (sprawa K 36/15); b) uczestnictwo w postępowaniu, w którym ocenie konstytucyjności poddano jeden z przepisów zakwestionowanych w sprawie zawisłej przed TK (sprawa SK 3/13). Z kolei fakt, że Henryk Cioch brał udział w senackim głosowaniu nad zakwestionowanymi następnie przez Prezydenta przepisami ustawy w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał uznał za okoliczność, która nie uzasadnia wyłączenia (sprawa Kp 4/15).

W grupie spraw zainicjowanych wnioskami uczestników postępowania TK postanowił dziewięciokrotnie: a) nie wyłączać członków składów orzekających, o których wyłączenie wnioskowali Rzecznik Praw Obywatelskich, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego oraz jednostki samorządu terytorialnego; b) wyłączyć sędziów TK, o których wyłączenie wnioskował Prokurator Generalny (sprawa Kp 4/15); c) umorzyć postępowanie zainicjowane wnioskiem Prokuratora Generalnego z uwagi na zbędność postępowania (sprawa K 24/14).

Konkluzje

Na podstawie zgromadzonego i przeanalizowanego materiału za uprawdopodobniony można uznać pogląd podający w wątpliwość zgodność wydanych w 2017 roku zarządzeń Prezesa TK (o wyznaczeniu składu do rozpoznania wniosków o wyłączenie sędziego Trybunału z rozpoznania sprawy przez TK)

z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK. Przeanalizowane dokumenty wykazują bowiem sześć swoistości faktycznych i procesowych, których kumulacja istotnie zmniejsza prawdopodobieństwo wyznaczania składów orzekających zgodnie z regułą alfabetycznego przydziału spraw i z uwzględnieniem kolejności ich wpływu do TK⁶⁹. Należało bowiem uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, w siedemnastu (z 19 analizowanych i rozpoznanych przez TK w postępowaniu merytorycznym w 2017 roku) sprawach o wyłączenie członka składu orzekającego orzeczenie zostało wydane w składzie złożonym tylko z sędziów TK i osób wybranych przez Sejm VIII kadencji. Jedynie w dwóch sprawach Prezes TK wyznaczył do składu orzekającego sędziów wybranych przez Sejm VI i VII kadencji. Jedna z tych spraw dotyczyła wyłączenia sędziego wybranego przez Sejm VI kadencji, druga – sędziego wybranego przez Sejm VIII kadencji. Dwóch czynnych sędziów TK (wybranych przez Sejm VI kadencji) nie zostało ani razu wyznaczonych w 2017 roku do rozpoznania spraw o wyłączenie sędziego Trybunału.

Po drugie, we wszystkich (analizowanych i rozpoznanych przez TK w postępowaniu merytorycznym w 2017 roku) sprawach, które dotyczyły wniosku uczestnika postępowania o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, Prezes Trybunału wyznaczył skład orzekający złożony wyłącznie z sędziów TK i osób wybranych przez Sejm VIII kadencji.

Po trzecie, w każdej (z rozpoznanych przez TK w postępowaniu merytorycznym w 2017 roku) sprawie, która została zainicjowana wnioskiem o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji, przewodniczącym i sprawozdawcą składu orzekającego był albo sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji, albo inna osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji.

Po czwarte, w ośmiu (z 19 analizowanych i rozpoznanych przez TK w postępowaniu merytorycznym w 2017 roku) sprawach o wyłączenie członka składu orzekającego przewodniczącym był ten sam sędzia TK. Sędzia ten przewodniczył w pięciu (z 9) sprawach zainicjowanych w 2017 roku wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich i innych uczestników postępowania (o wyłączenie

69 Wiążące i definitywne przesądzenie o naruszeniu przez Prezesa TK w 2017 roku art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, które powinno pociągać za sobą odpowiednie konsekwencje przewidziane prawem, wymaga odniesienia zidentyfikowanych swoistości i tendencji do analizy wpływu spraw do Trybunału oraz obciążenia jego sędziów w tym samym okresie referencyjnym, co wykracza poza ramy i cel niniejszego opracowania.

osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji).

Po piąte, w sześciu (z 19 analizowanych i rozpoznanych przez TK w postępowaniu merytorycznym w 2017 roku) sprawach o wyłączenie członka składu orzekającego sprawozdawcą był ten sam sędzia TK. Sędzia ten pełnił funkcję sprawozdawcy w trzech (z 9) spraw zainicjowanych w 2017 roku wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich i innych uczestników postępowania (o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji).

Po szóste, sześć razy sześciokrotnie Prezes TK do rozpoznania sprawy w postępowaniu merytorycznym w 2017 roku wyznaczył ten sam skład orzekający odpowiednio w dwóch sprawach zainicjowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz czterech sprawach zainicjowanych zarówno przez uczestników postępowania, jak i samych sędziów TK.

Po przeanalizowaniu wydanych w 2017 roku, na etapie merytorycznego rozpoznania sprawy, postanowień TK, o których mowa w art. 39 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku należy podkreślić, że w trzech sprawach (zainicjowanych wnioskami o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji) doszło do naruszenia zasady *nemo iudex in causa sua*. Okoliczności uzasadniające wyłączenie osoby objętej wnioskiem uczestnika postępowania odnosiły się bowiem również do przewodniczącego, w trzeciej zaś sprawie – do sprawozdawcy składu orzekającego. W sprawach tych orzekali przecież nie tylko sędziowie TK wybrani przez Sejm VIII kadencji, ale również osoby wybrane w tej samej kadencji. Naruszenie zakazu orzekania przez sędziego we własnej sprawie jest w tym wypadku tym bardziej jaskrawe, że nie zależy ono od konstytucyjnej oceny wyboru przez Sejm VIII kadencji osób na już obsadzone stanowiska sędziów TK. Do naruszenia zasady *nemo iudex in causa sua* wystarczyło bowiem stwierdzenie, że osoba objęta wnioskiem i osoba rozstrzygająca charakteryzują się wspólną cechą relewantną, co uzasadnia wątpliwości w zakresie ich bezstronności.

W analizowanych sprawach ujawniły się następstwa niekonstytucyjnych czynności Sejmu VIII kadencji oraz Prezydenta, które w 2015 i 2016 roku doprowadziły do powołania do TK osób na stanowiska sędziowskie legalnie już obsadzone. Spór o zgodną z Konstytucją obsadę Trybunału zdominował postępowania, o których mowa w art. 39 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. We wszystkich (9) sprawach zainicjowanych w 2017 roku wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich i innych uczestników

postępowania (o wyłączenie osoby wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji) TK postanowił nie wyłączać członka składu orzekającego. Uzasadnione z perspektywy prawa konstytucyjnego, zwłaszcza w świetle orzeczeń TK zapadłych w sprawach K 34/15, K 35/15, U 8/15, K 47/15, K 39/16 oraz K 44/16, wnioski uczestników postępowania, przede wszystkim Rzecznika Praw Obywatelskich, o wyłączenie ze składu orzekającego osób nieupoważnionych do wyrokowania, nie zostały wszakże uwzględnione przez TK. W 2017 roku doszło do ukształtowania się konsekwentnej linii argumentacji TK, jakoby w obowiązującym stanie prawnym w ogóle nie było możliwe wyłączenie ze składu orzekającego osoby nieupoważnionej konstytucyjnie do orzekania z uwagi na brak podstawy prawnej, a w orzecznictwie konstytucyjnym nigdy wcześniej nie doszło do potwierdzenia konstytucyjności wyboru trzech sędziów przez Sejm VIII kadencji. Polemizując z wnioskodawcami, TK podjął próbę relatywizacji i przemilczenia części ustaleń dokonanych zwłaszcza w sprawie K 34/15 i U 8/15. Zignorował zarazem *ratio* instytucji wyłączenia, jakim jest nie tylko doraźna ochrona bezstronności w konkretnym postępowaniu, ale także ochrona i umacnianie legitymizacji całego organu.

Równie krytycznie należy odnieść się do wykreowanego przez Prokuratora Generalnego mechanizmu wyłączania sędziów Trybunału Konstytucyjnego w następstwie instrumentalnego wykorzystania podwójnej roli tego organu w postępowaniu przed TK (raz jako inicjatora kontroli konstytucyjności prawa, innym zaś razem jako obligatoryjnego uczestnika postępowania) i złożenia wniosku o ocenę konstytucyjności podstaw wyboru sędziów przez Sejm VI kadencji, a następnie złożenia wniosku o wyłączenie sędziego wybranego na tej podstawie. Mechanizm ten, konsekwentnie stosowany, może służyć wyłączeniu wszystkich sędziów TK. Należało ponadto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, które pozostaje aktualne również na gruncie obowiązujących przepisów, okoliczność uzasadniająca wyłączenie powinna mieć charakter realny, konkretny i zobiektywizowany oraz pozostawać w związku z ochroną bezstronności. Kryteriów tych nie spełniała zaś podstawa wykreowana przez Prokuratora Generalnego. Krytycznie należało zatem przyjąć fakt, że w dwóch sprawach zainicjowanych w 2017 roku wnioskami Prokuratora Generalnego (o wyłączenie 3 sędziów TK wybranych przez Sejm VI kadencji) Trybunał postanowił raz uwzględnić wniosek, innym zaś razem umorzyć postępowanie z uwagi na zbędność wydania orzeczenia, tylko dlatego że sędzia TK objęty wnioskiem o wyłączenie, mocą zarządzenia Prezesa TK, został usunięty ze składu orzekającego przed wydaniem drugiego z postanowień.

Z zaskoczeniem należało również odnotować brak konsekwencji Trybunału Konstytucyjnego w formułowaniu komparycji postanowień w przedmiocie wyłączenia sędziego TK. Część postanowień spełnia bowiem wymogi wskazane w art. 108 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, część zaś – tylko niektóre z nich. W takim zaś wypadku odmienność w redagowaniu komparycji postanowień ujawnia brak spójnej koncepcji dotyczącej rozumienia i zastosowania art. 108 ust. 5 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

W świetle powyższych zarzutów, oceniając praktykę stosowania w 2017 roku art. 39–41 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, ograniczoną doniosłość można przypisać pięciu postanowieniom (wydanym w sprawach zainicjowanych wyłącznie wnioskami sędziów Trybunału o wyłączenie ich z rozpoznania sprawy), w których TK odniósł się do swego wcześniejszego orzecznictwa sprzed wejścia w życie obowiązujących przepisów.

Zmiany składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego

Analiza praktyki stosowania przepisów ustawowych w 2017 roku

Wprowadzenie

Obowiązujące bez zmian od wejścia w życie Konstytucji ustawowe przepisy z 1997 roku o wyznaczeniu składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego¹ zostały uchylone w 2015 roku i zastąpione nową regulacją², którą ustawodawca po roku uchylił, wprowadzając niemalże identyczne przepisy w 2016 roku³. Te zaś, po kilku miesiącach obowiązywania, również utraciły moc obowiązującą i zostały zastąpione przez przepisy kolejnej ustawy, obowiązujące do dnia oddania niniejszego opracowania⁴.

Okres ten okazał się pod wieloma względami szczególny⁵. Po pierwsze, do składów orzekających Trybunału zostały wyznaczone osoby wybrane przez Sejm na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm poprzedniej

1 Ustawa z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., nr 201, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 roku).

2 Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (tj. Dz.U. 2016, poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 roku).

3 Ustawa z 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 roku).

4 Ustawa z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072; dalej: ustawa o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku).

5 Szerzej o przyczynach i przebiegu kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego w 2015 roku zob.: *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

kadencji. Po drugie, dokonywane przez Prezesa TK w 2017 roku zmiany składów orzekających spotkały się z reakcją niektórych uczestników postępowania, którzy złożyli wnioski o wyłączenie nowych członków składów orzekających jako nieuprawnionych do orzekania. Po trzecie, już w pierwszych dwóch miesiącach swego urzędowania w 2017 roku Prezes TK wydał ponad pięćdziesiąt zarządzeń o zmianach w składach orzekających w sprawach przekazanych do merytorycznego rozpoznania oraz ponad czterdzieści zarządzeń o zmianach składów orzekających w sprawach na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Po czwarte, w debacie publicznej sformułowano zarzuty naruszenia przez Prezesa TK przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

Wymienione powyżej okoliczności skłaniały do szczegółowej analizy przepisów prawa i praktyki ich stosowania oraz weryfikacji podnoszonych w debacie publicznej zarzutów z perspektywy prawa konstytucyjnego. Zważywszy, że ujawniły się one w okresie obowiązywania przepisów ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, okres analizy pokrywa się z pierwszym rokiem sprawowania przez sędzię TK Julię Przyłębską stanowiska Prezesa TK⁶.

Celami niniejszego opracowania są: prezentacja ewolucji przepisów dotyczących wyznaczenia składu orzekającego TK, interpretacja obowiązującej regulacji ustawowej oraz analiza praktyki jej stosowania przez Prezesa TK w pierwszych dwóch miesiącach 2017 roku w sprawach przekazanych do merytorycznego rozpoznania.

Materiał badawczy i założenia teoretyczne

W celu przygotowania materiału badawczego do niniejszego opracowania Fundacja im. Stefana Batorego wystąpiła 6 listopada 2017 roku z wnioskami o udostępnienie w trybie dostępu do informacji publicznej m.in.:

„skanów następujących aktów (wydanych w okresie od 20.12.2016 r. do dnia udzielenia odpowiedzi na niniejszy wniosek o udostępnienie informacji publicznej): 1) zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wyznaczeniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego do składu orzekającego zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2072); 2) zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wyznaczeniu sędziów

6 Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 2016 roku nr 1131.25.2016 o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 1237). Zob. też postanowienie nr 1131.24.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 20 grudnia 2016 roku o powierzeniu pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 1229).

Trybunału Konstytucyjnego do składu orzekającego zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072); 3) zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o zmianach w składach orzekających”.

W odpowiedzi z 22 listopada 2017 roku, udzielonej drogą elektroniczną przez Zespół Prasy i Informacji Biura Trybunału Konstytucyjnego, odmówiono dostępu do wnioskowanych informacji w trybie dostępu do informacji publicznej. Stwierdzono bowiem, że:

„wnioskowane przez Państwa dokumenty stanowią część akt spraw Trybunału Konstytucyjnego, zatem [...] zawiadamiam, iż dostęp do dokumentów zawartych w aktach sprawy Trybunału odbywa się poprzez: 1) publikację dokumentów na stronie internetowej Trybunału, będącej stroną Biuletynu Informacji Publicznej; 2) umożliwienie przeglądania akt w siedzibie Trybunału [...]; 3) udostępnienie na wniosek kopii, odpisów lub wyciągów z akt [...]. W związku z powyższym, informuję, że zgodnie ze statutem Biura Trybunału Konstytucyjnego udostępnianie akt spraw rozpoznawanych przez Trybunał uczestnikom postępowania i innym zainteresowanym należy do zadań Sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym prosimy o złożenie stosownego wniosku do Sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego”.

Odmowa dostępu do informacji publicznej została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargą na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 50 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷.

Przygotowanie niniejszego opracowania nie było możliwe na podstawie danych pochodzących z dzienników urzędowych, biuletynów informacji publicznej lub oficjalnych stron internetowych organów władzy publicznej. Zarządzenia Prezesa TK o wyznaczeniu składu orzekającego, w tym przewodniczącego i sprawozdawcy, a także zarządzenia dotyczące zmian w składzie orzekającym nie są bowiem publikowane. Nie są też szczegółowo analizowane w informacji rocznej z działalności TK.

Wobec odmowy udostępnienia informacji publicznej, niezależnie od zawisłej przed sądem administracyjnym sprawy, w celu przygotowania niniejszego opracowania wykorzystano materiał badawczy zgromadzony w 2017 roku w trybie dostępu do akt spraw w sekretariacie TK⁸. Udostępniony przez Biuro TK i skopiowany na potrzeby niniejszego opracowania materiał obejmował

7 Tj. Dz.U. 2017, poz. 1369.

8 Pragnę szczególnie podziękować Maciejowi Pachowi (Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego) za wysiłek włożony w zgromadzenie materiału badawczego w trybie dostępu

53 zarządzenia Prezesa TK z: 4 stycznia, 11 stycznia, 12 stycznia, 25 stycznia, 26 stycznia, 31 stycznia i 8 lutego 2017 roku wydane w sprawach na etapie ich merytorycznego rozpoznania⁹. Ponadto zgromadzono i wykorzystano: pismo sędzi TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej z 11 października 2017 roku w sprawach K17/14 oraz SK 29/16, kierowane do Prezesa TK z wnioskiem o „wydanie zarządzenia, które miałyby na celu zmianę składów orzekających w ten sposób, by Sędziego TK Marka Zubika zastąpił inny sędzia TK [...] obie [...] sprawy wymagają szybkiego rozstrzygnięcia, a – ze względu na brak wyjaśnienia statusu Sędziego Zubika i Jego powstrzymywanie się od orzekania – nie mogą być zakończone”, a także – stanowiące następstwo wspomnianego pisma – zarządzenie Prezesa TK z 16 października 2017 roku zmieniające skład orzekający w sprawie K 17/14.

Uczciwość wobec czytelnika wymagała podkreślenia, że zgromadzony materiał nie obejmuje wszystkich wydanych w 2017 roku zarządzeń Prezesa TK o zmianach w składzie orzekającym. Z uwagi na odmowę dostępu do informacji publicznej nie było możliwe uwzględnienie zarządzeń Prezesa TK w sprawach, które wpłynęły do Trybunału w 2017 roku, a także tych dotyczących zmiany składu orzekającego w następstwie: a) śmierci jego członka¹⁰; b) wygaśnięcia mandatu sędziego TK¹¹; c) zakończenia kadencji Wiceprezesa TK, która upłynęła w czerwcu 2017 roku. Tym samym niniejsze opracowanie nie pozwala wykazać wszystkich tendencji w stosowaniu obowiązujących przepisów ustawowych oraz nie może stanowić – bez dalszych badań – podstawy porównania aktualnej praktyki stosowania ustawowych przepisów z tą, która miała miejsce przed wejściem w życie ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Podyktowane obiektywną przeszkodą ograniczenie materiału badawczego nie podważa celowości opracowania oraz wynikających z niego wniosków. Istotną część opracowania stanowi bowiem analiza treści obowiązujących przepisów. Należało ponadto podkreślić, że analizie poddano 53 zarządzenia w 49 sprawach zawisłych przed TK, wydane w ciągu dwóch pierwszych miesięcy urzędowania Prezesa TK w 2017 roku.

do akt sprawy w sekretariacie TK. Bez jego trudu i determinacji powstanie niniejszego opracowania byłoby utrudnione.

9 Wszystkie zarządzenia dostępne są na stronie Archiwum Osiatyńskiego (archiwumosiatynskiego.pl).

10 Zob. np. postanowienie Prezesa TK z 27 lipca 2017 roku o wygaszeniu mandatu zmarłego w 2017 roku L. Morawskiego, niepubl.

11 Uchwałą z 1 lutego 2017 roku Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK stwierdziło wygaśnięcie mandatu sędziego TK A. Wróbla z dniem 24 stycznia 2017 roku „wobec zrzeczenia się urzędu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Wróbla z chwilą powołania go przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego Sądu Najwyższego”.

Aby uniknąć nieporozumień i nieścisłości, z uwagi na złożoność następstw konstytucyjnego sporu o organizację i zasady działania TK po 2015 roku, a także ze względu na rozpowszechnione w opinii publicznej uproszczenia i niejednorodną terminologię dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego, w dalszej części opracowania konsekwentnie stosowane będzie rozróżnienie między sędzią TK a osobą wybraną przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK obsadzone zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji. Rozróżnienie to stanowi logiczną konsekwencję stanowiska zajętego przez TK m.in. w wyroku z 3 grudnia 2015 roku¹². Twierdzenie to zostało wyjaśnione w debacie naukowej i publicznej ostatnich trzech lat oraz obszernie uzasadnione w jednym ze zdań odrębnych zgłoszonych w sprawie Kp 1/17¹³. Z uwagi na przedmiot opracowania nie jest zatem celowe koncentrowanie się na tej kwestii i za wystarczające należało uznać odesłanie do wymienionych źródeł.

Zmiana ustawowych kryteriów wyznaczania składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego

Artykuł 26 ust. 3 ustawy o TK z 1997 roku stanowił, że „sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw, wyznacza Prezes Trybunału”. Problematyka zmiany składu orzekającego już raz wyznaczonego nie została odrębnie uregulowana przez ustawodawcę. Ustawowa regulacja została jednak rozwinięta na poziomie regulaminu TK z 2006 roku¹⁴, którego § 26 stanowił:

„1. Prezes Trybunału zarządza skierowanie wniosku lub pytania prawnego do rozpatrzenia, uwzględniając kolejność ich wpływu. W uzasadnionych wypadkach Prezes Trybunału może zarządzić rozpatrzenie wniosku lub pytania prawnego w innej kolejności. 2. W zarządzeniu, o którym mowa w ust. 1, Prezes Trybunału wyznacza również skład orzekający Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcę. W uzasadnionych wypadkach, na wniosek przewodniczącego składu orzekającego Trybunału, Prezes Trybunału może wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców. 3. Wyznaczenie, o którym mowa w ust. 2, następuje według kolejności ustalonej

12 K 34/15, OTK ZU 2016, nr 11, poz. 185; postanowienie TK z 7 stycznia 2016 roku, U 8/15, OTK ZU 2016, poz. 1.

13 Zob. zdanie odrębne sędzi TK S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku do TK z 16 marca 2017 roku, Kp 1/17, OTK ZU 2017, poz. 28.

14 Załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2006 roku w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P., nr 72, poz. 720).

na podstawie alfabetycznej listy sędziów Trybunału. 4. Przepisu ust. 3 nie stosuje się w razie: 1) wyłączenia sędziego Trybunału od udziału w rozstrzygnięciu sprawy na podstawie art. 26 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy; 2) orzekania przez sędziego Trybunału w składzie wyznaczonym na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b i art. 36 ust. 1 ustawy; 3) usprawiedliwionej dłuższej nieobecności sędziego Trybunału. 5. W sprawach rozpatrywanych przez pełny skład Trybunału Prezes Trybunału może wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców. Do wyznaczenia sędziego lub sędziów sprawozdawców przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio”.

Z jednej strony, regulamin TK z 2006 roku ograniczył ustawową kompetencję Prezesa Trybunału wprowadzając kryterium wyznaczenia składu „według alfabetycznej listy sędziów TK”. Z drugiej jednak strony, wprowadzono istotny wyjątek umożliwiający Prezesowi TK skierowanie sprawy do rozpatrzenia w określonym składzie orzekającym w innej kolejności niż kolejność wpływu. Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK wprowadziło też wprost wyjątek od stosowania ustawowych kryteriów wyznaczania składu orzekającego w dwóch sytuacjach: orzekania przez TK o wyłączeniu sędziego oraz dłuższej nieobecności sędziego. W świetle przepisów regulaminu TK z 2006 roku w tych sprawach Prezes TK nie był związany kryterium alfabetycznym oraz kryterium wpływu.

Regulacja ta została zastąpiona przez art. 45 ust. 1 ustawy o TK z 2015 roku, który stanowił, że „Sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału zgodnie z alfabetyczną listą sędziów, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”. W pierwotnym brzmieniu art. 46 ust. 2 ustawy o TK z 2015 roku przewidywał wyjątek i upoważniał Prezesa TK „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy lub możliwość dochowania terminu przeprowadzenia pierwszej narady” do wyznaczenia sędziego sprawozdawcy z pominięciem kryterium alfabetycznego, rodzaju, liczby oraz kolejności wpływu. Wyjątek ten został jednak uchylony przez Sejm VIII kadencji¹⁵. W konsekwencji przepisy ustawy o TK z 2015 roku pozostawiały Prezesowi TK węższy margines działania przy wyznaczaniu składu orzekającego niż przepisy ustawy o TK z 1997 roku i regulaminu TK z 2006 roku. Podobnie jak w wypadku regulacji obowiązującej w latach 1997–2015, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 roku nie przewidywała odrębnych przepisów o zmianie składu orzekającego. Jedynie w art. 83 ust. 1 tego aktu normatywnego przewidziano

15 Art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 2217).

odrębną podstawę kompetencji Prezesa TK do wyznaczenia składu orzekającego w wypadku łącznego rozpoznania wniosków, pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych.

Regulacja ta utraciła moc obowiązującą, a jej miejsce w systemie prawa zajął art. 26 ust. 3 ustawy o TK z 2016 roku, który stanowił, że „Sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału spośród wszystkich sędziów Trybunału, według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływów spraw do Trybunału”. Ustawodawca tym samym powtórzył brzmienie przepisu ustawy o TK z 2015 roku.

Obowiązujący art. 38 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku stanowi, że:

„1. Sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału.
2. Prezes Trybunału w uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy, może wyznaczyć sędziego sprawozdawcę, odstępując od kryteriów wymienionych w ust. 1”.

Tym samym Sejm VIII kadencji przywrócił w ustawie o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku wyjątkową kompetencję Prezesa TK do wyznaczania sprawozdawcy składu orzekającego z pominięciem ustawowych kryteriów wyznaczania składu orzekającego. Była to kompetencja, której analogiczną podstawę, wynikającą z pierwotnego brzmienia przepisów ustawy z 2015 roku, Sejm VIII kadencji uchylił w grudniu 2015 roku, kiedy trwała jeszcze kadencja Prezesa TK Andrzeja Rzeplińskiego. Podobnie jak w przypadku regulacji obowiązującej w latach 1997–2015, w ustawie o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku nie przewidziano odrębnych przepisów o zmianie składu orzekającego już raz wyznaczonego. Analogicznie względem ustawy o TK z 2015 roku w obowiązujących przepisach przewidziano odrębną podstawę kompetencji Prezesa TK do wyznaczania członków składu orzekającego w wypadku wspólnego rozpoznania wniosków, pytań prawnych albo skarg konstytucyjnych (art. 64 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku).

Analizując tendencję legislacyjną w zakresie regulacji zasad wyznaczania członków składu orzekającego TK należy zauważyć, że w latach 2015–2016 doszło do modyfikacji brzmienia ustawowych kryteriów w tej materii. Kryterium przydziału według kolejności spraw zostało zastąpione przez kryterium

alfabetyczne. Zarazem ustawodawca wprowadził trzy dodatkowe kryteria (rodzaju, liczby i wpływu sprawy). Zmiana ta nie stanowiła jednak radykalnego *novum* normatywnego, gdyż pod rządami ustawy o TK z 1997 roku kryterium alfabetyczne stosowane było przez Prezesa TK na podstawie przepisów regulaminu TK. W świetle obowiązującej regulacji skład orzekający „wyznacza Prezes TK według kolejności alfabetycznej”. W świetle obowiązujących w 2015 roku przepisów skład orzekający był wyznaczany przez Prezesa TK „zgodnie z alfabetyczną listą sędziów” (art. 45 ust. 1 *in fine* ustawy o TK z 2015 roku). Uchwalone w latach 2015–2016 przepisy regulujące postępowanie przed TK w istocie usankcjonowały praktykę, która wyrosła na gruncie przepisów ustawy o TK z 1997 roku.

Nowości normatywnej nie stanowi też kompetencja Prezesa TK do wyznaczenia – w wyjątkowych sytuacjach – sędziego sprawozdawcy z pominięciem ustawowo określonych kryteriów. Początkowo bowiem jej podstawę stanowiły przepisy regulaminu TK wydanego na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 roku. Wątpliwości budzi jedynie przyczyna uchylecia podstawy tej kompetencji Prezesa TK przez Sejm VIII kadencji w grudniu 2015 roku, a następnie jej przywrócenia w obowiązującej ustawie w listopadzie 2016 roku.

Obowiązujące w latach 1997–2016 przepisy ustawowe nie wyrażały reguły bezwzględnej niezmienności raz wyznaczonego składu orzekającego TK. Pod rządami ustawy o TK z 1997 roku przyjmowano jednak, że „motywe zmiany składu mogą być jednak tylko przeszkody po stronie wyznaczonego sędziego, w innym wypadku można byłoby doprowadzić do obejścia nakazu wyznaczenia sędziów według kolejności wpływu spraw”¹⁶. Żadna z ustaw TK nie przewidywała odrębnej podstawy kompetencji Prezesa Trybunału do zmiany składu orzekającego.

Ustawowe kryteria wyznaczenia składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego

Artykuł 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku przewiduje dwuetapową procedurę wyznaczania członków składu orzekającego TK. Wiąże się to z wprowadzeniem przez ustawodawcę dwojakiego rodzaju kryteriów: I stopnia (tj. alfabetycznego i kolejności spraw) oraz II stopnia („uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę [...] spraw”). Na pierwszym etapie stosowania mechanizmu ustawowego skład orzekający TK wyznaczany jest tylko na podstawie kryteriów kolejności wpływu oraz alfabetycznego. Uzyskany

w ten sposób wynik modyfikowany jest na drugim etapie przez zastosowanie kryteriów: rodzaju oraz liczby spraw. Chociaż z brzmienia przepisu mogłoby wynikać, że to kryterium alfabetyczne stanowi podstawę, a kryterium kolejności wpływu spraw pełni funkcję modyfikującą (tak jak kryterium liczby i rodzaju sprawy), to jednak uważam, iż nie sposób na gruncie polskiej regulacji w praktyce oddzielić zastosowania kryterium alfabetycznego od kryterium kolejności wpływu. Nieprzypadkowo ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 roku traktowała kryterium wpływu jako punkt wyjścia poprzedzający zastosowanie kryterium alfabetycznego, o którym stanowił regulamin TK z 2006 roku. Oba kryteria kwalifikuję tym samym jako kryteria I stopnia – tj. takie, które w pierwszej kolejności stosowane są przez Prezesa TK przy wyznaczaniu składu orzekającego.

Pierwsze z kryteriów II stopnia (tj. tych, które modyfikują zastosowanie kryteriów kolejności wpływu i alfabetycznego), czyli kryterium „rodzaju spraw”, należy rozumieć w świetle konstytucyjnie określonej kognicji TK obejmującej: hierarchiczną kontrolę norm, ocenę konstytucyjności celów i działalności partii politycznych, stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta oraz rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych (art. 188, art. 131, art. 189 Konstytucji). W mojej ocenie tylko takie rozumienie ustawowego wyrażenia „rodzaj sprawy” nie narusza zakazu wykładni synonimicznej¹⁷, nie prowadzi do wewnętrznej niespójności na gruncie przepisów ustawy¹⁸, nie narusza kompetencji Prezesa TK z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku¹⁹ oraz nie podważa istoty mandatu sędziego

17 Do takiej sytuacji doszłoby, gdyby kryterium „rodzaju sprawy” rozumieć z perspektywy przedmiotu kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (tj. sytuacji, w której odstępując od wyniku zastosowania kryterium alfabetycznego, Prezes TK kierowałby się własną oceną zdolności poszczególnych sędziów TK do orzekania z uwagi na rodzaj lub liczbę zakwestionowanych przepisów podkonstytucyjnych). Zważywszy że ustawodawca wprowadził kryterium „przedmiotu rozpoznawanej sprawy” w art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, nie ma podstaw, by w ten sam sposób rozumieć kryterium „rodzaju sprawy” z art. 38 ust. 1 tej ustawy.

18 Do takiej sytuacji doszłoby, gdyby kryterium „rodzaju sprawy” rozumieć z perspektywy przedmiotu i wzorca kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (tj. sytuacji, w której odstępując od wyniku zastosowania kryterium alfabetycznego, Prezes TK kierowałby się własną oceną zdolności poszczególnych sędziów TK do orzekania z uwagi na rodzaj lub liczbę przepisów konstytucyjnych i podkonstytucyjnych wskazanych we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej). Artykuł 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK należałoby wówczas uznać albo za zbędny, albo za zakresowo zbieżny z art. 38 ust. 1 tejże ustawy.

19 Do takiej sytuacji doszłoby, gdyby kryterium „rodzaju sprawy” rozumieć jako odwołujące się do oceny stopnia jej skomplikowania przez Prezesa TK. Ocena taka – choćby wstępna – nie jest możliwa na etapie wyznaczania składu orzekającego bez merytorycznego wglądu w treść wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej. Jak zaś wskazuje dotychczasowe orzecznictwo konstytucyjne, kierowanie się jedynie liczbą zakwestionowanych albo zaskarżonych przepisów czy wskazanych wzorców jest niemiarodajne przy ocenie stopnia skomplikowania sprawy. Ustawodawca przewidział

TK²⁰. Powiązanie ustawowego wyrażenia „rodzaj sprawy” z kognicją TK, a nie przedmiotem lub wzorcem kontroli, wynikające z zastosowania rozumowania *a contrario* do art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, pozwala zobiektywizować analizowane kryterium i uniemożliwia obchodzenie przez Prezesa TK kryterium alfabetycznego. Stoi bowiem na przeszkodzie włączaniu – formułowanych *a casu ad casum* przez Prezesa TK – ocen dotyczących poszczególnych sędziów Trybunału w procedurę wyznaczania składów orzekających. Odpowiada więc *ratio legis* instytucji wyznaczania składu orzekającego oraz postulatowi stabilności wyznaczonych już składów orzekających. Z uwagi na ustawowy nakaz rozpoznania niektórych rodzajów spraw w pełnym składzie TK (art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku), a więc w sytuacji, w której ustawa wprost i bezwzględnie określa skład orzekający (rozumiany jako wszyscy sędziowie TK zdolni do orzekania), kryterium „rodzaju sprawy” znajduje zastosowanie jedynie w sprawach rozpoznawanych w składach pięcio- i trzyosobowych. Innymi słowy, odstępstwo od rezultatu zastosowania kryteriów kolejności wpływu i alfabetycznego przy wyznaczaniu składu orzekającego z powołaniem się na kryterium „rodzaju sprawy” ma zapobiegać sytuacji, w której sprawy tego samego rodzaju (np. dotyczące konstytucyjności ustaw, rozporządzeń albo wyłączenia sędziego) byłyby rozpoznawane przez tych samych sędziów TK. Przykładowo Prezes TK powinien odwołać się do kryterium „rodzaju sprawy” w sytuacji, w której – z uwagi na zastosowanie kryteriów wpływu i alfabetycznego – sprawa określonego rodzaju (np. dotycząca wyłączenia sędziego albo konstytucyjności rozporządzenia) miałaby zostać rozpoznana przez sędziów TK, którzy mają lub dopiero co mieli ten rodzaj sprawy w swoich referatach, a zarazem w TK zasiadają sędziowie, którzy albo w ogóle, albo od dłuższego czasu nie rozpoznawali tego rodzaju sprawy.

Drugie z kryteriów II stopnia (tj. modyfikujących zastosowanie kryteriów kolejności wpływu i alfabetycznego), czyli kryterium „liczby spraw”, należy rozumieć w świetle równego konstytucyjnie statusu sędziów TK. Zważywszy na brak odrębnej konstytucyjnej regulacji statusu Prezesa i Wiceprezesa TK

zresztą mechanizm modyfikacji składu orzekającego w wypadku, gdy sprawa okaże się skomplikowana. Ocena tego rodzaju determinuje zasadność rozpoznania sprawy w pełnym składzie TK.

20 Do takiej sytuacji doszłoby, gdyby kryterium „rodzaju sprawy” rozumieć z perspektywy wzorca kontroli. Wówczas Prezes TK, wyznaczając składy orzekające, musiałby przyjąć założenie o swoistej „specjalizacji” sędziów Trybunału w zakresie wzorców konstytucyjnych. Założenia takiego nie da się zaś pogodzić z konstytucyjną rolą sędziów TK, którzy wyróżniając się wiedzą prawniczą, powinni być zdolni w równym stopniu do wykładni i stosowania wszystkich przepisów konstytucyjnych. Utożsamienie kryterium „rodzaju sprawy” z wzorcem konstytucyjnym prowadziłoby ponadto w dłuższej perspektywie do swoistej specjalizacji składów orzekających, do czego brak jest podstaw zarówno w przepisach konstytucyjnych, jak i ustawowych.

oraz odrzucenie przez ustrojodawcę koncepcji senatów sądu konstytucyjnego lub specjalizacji sędziów TK, należy przyjąć, że wszyscy sędziowie Trybunału w jednakowym stopniu powinni uczestniczyć w rozpoznawaniu spraw przez TK²¹. Z uwagi na zróżnicowanie przedmiotów i wzorców kontroli, odmienne zakresy zaskarżenia oraz stopień złożoności spraw nieunikniona jest sytuacja, gdy poszczególni sędziowie TK będą mieli w swoich referatach różną liczbę spraw, z których każda będzie rozpoznawana w innym tempie. Zniwelowaniu tych różnic i zapewnieniu równego obciążenia ma służyć właśnie kryterium „liczby spraw”. Innymi słowy, odstępstwo od wyniku zastosowania kryteriów kolejności wpływu i alfabetycznego przy wyznaczaniu składu orzekającego z powołaniem się na wspomniane kryterium liczby spraw służy zachowaniu równego obciążenia sędziów TK. Tym samym nie chodzi tu o liczbę spraw danego rodzaju przypadającą na poszczególnego sędziego TK, ale o ogólną liczbę spraw w referacie danego sędziego.

Przyjęte powyżej rozumienie kryteriów wyznaczania składu orzekającego istotnie ogranicza margines działania Prezesa TK i zawsze znajduje zastosowanie do przewodniczącego i pozostałych sędziów Trybunału uzupełniających skład. Jedynie w przypadku wyznaczenia sprawozdawcy ustawodawca – wyjątkowo – dopuszcza odstępstwo od ustawowych kryteriów (art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku). Innymi słowy, niedopuszczalne ustawowo jest wyznaczenie innych niż sprawozdawca członków składu orzekającego z pominięciem kryteriów: alfabetycznego, kolejności wpływu, rodzaju i liczby spraw.

Charakter kryteriów wyznaczania do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego

Z uwagi na brzmienie art. 197 Konstytucji określenie reguł wyznaczania członków składu orzekającego TK zostało konstytucyjnie powierzone ustawodawcy. Zważywszy, że sposób wyznaczania składu orzekającego jest istotny dla zachowania bezstronności i sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed TK, zwłaszcza w sprawach inicjowanych pytaniem prawnym i skargą konstytucyjną, oraz nie dotyczy wewnętrznej organizacji TK i jego organów należało przyjąć, że jest to materia objęta zasadą wyłączności ustawy.

21 Zważywszy, że w polskim porządku konstytucyjnym Prezes TK jest jedynie „pierwszym wśród równych”, wobec braku szczególnej regulacji ustawowej uważam, iż nie ma podstaw zmniejszanie obciążenia sprawami sędziego wybranego na Prezesa TK tylko ze względu na dodatkowe obowiązki związane z nową funkcją.

Z uwagi na brzmienie art. 6 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 15 ust. 1 i art. 75 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku oraz ze względu na charakter regulaminu Trybunału Konstytucyjnego jako aktu prawa wewnętrznego należy wykluczyć kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK do regulaminowej regulacji zasad wyznaczania składu orzekającego TK. Tym bardziej trzeba wykluczyć kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK do wprowadzania jakichkolwiek odstępstw od art. 38 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

Tymczasem warto zauważyć, że w § 29 regulaminu TK z 2017 roku²² uregulowano zasady wyznaczania członków składu orzekającego, przy czym częściowo powtórzono regulację ustawową (§ 29 pkt 1), a częściowo wprowadzono od niej wyjątek (§ 29 pkt 3). Regulamin TK z 2017 roku stanowi bowiem, że wymienionych w ustawie, a powtórzonych w regulaminie kryteriów wiążących Prezesa TK przy wyznaczaniu składów orzekających „nie stosuje się w wypadku: 1) wyłączenia sędziego Trybunału z udziału w rozpoznawaniu sprawy na podstawie art. 39 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem; 2) usprawiedliwionej dłuższej nieobecności sędziego Trybunału”. Innymi słowy: w świetle regulaminu Trybunału jego Prezes ma pełną i nieograniczoną swobodę przy wyznaczaniu składów orzekających w sprawach wniosków uczestników postępowania o wyłączenie sędziego TK oraz w sytuacji ocennej, jaką jest dłuższa i usprawiedliwiona nieobecność sędziego.

Takie rozwiązanie regulaminowe w oczywisty sposób narusza ustawowe upoważnienie do wydania regulaminu TK, a tym samym nie odpowiada konstytucyjnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego oraz jest niezgodne z odpowiednio stosowanym art. 93 Konstytucji. Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK wkroczyło w sferę zastrzeżoną konstytucyjnie dla ustawodawcy. Żaden bowiem przepis konstytucyjny i ustawowy nie upoważnia tego organu do jakiegokolwiek modyfikacji ustawowych zasad wyznaczania składu orzekającego TK.

Uwzględniając ugruntowane w polskim porządku konstytucyjnym stanowisko dotyczące konsekwencji niekonstytucyjności aktów prawa wewnętrznego w procesie stosowania prawa przez organy władzy sądowniczej uważam, że zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji Prezes TK ma konstytucyjny obowiązek odmowy stosowania § 29 pkt 3 regulaminu TK z 2017 roku. Z uwagi na wewnętrzny charakter regulaminu Trybunału oraz związanie Prezesa TK przepisami Konstytucji odmowa zastosowania niekonstytucyjnego przepisu regulaminowego – w mojej ocenie – nie wymaga uprzedniego orzeczenia

22 Załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 27 lipca 2017 roku w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 767).

o niekonstytucyjności tegoż regulaminu przez inny organ władzy publicznej. Zarazem każde wyznaczenie przez Prezesa TK składu orzekającego z pominięciem kryteriów wynikających z art. 38 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, a z powołaniem się na § 29 pkt 3 regulaminu TK z 2017 roku stanowi naruszenie ustawy i Konstytucji.

W tym zaś kontekście dostrzec można związki między niekonstytucyjnym brzmieniem § 29 pkt 3 regulaminu TK z 2017 roku a wydarzeniami, które miały miejsce w 2017 roku. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz inni uczestnicy postępowania złożyli wówczas liczne wnioski o wyłączenie ze składów orzekających TK: Henryka Ciocha, Mariusza Muszyńskiego, Lecha Morawskiego oraz Justyna Piskorskiego jako osób nieupoważnionych konstytucyjnie do orzekania. Analiza rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego z 2017 roku uzasadnia wątpliwość co do zgodności działań Prezesa TK z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku w zakresie dotyczącym wyznaczania trzyosobowych składów rozpoznających wnioski o wyłączenie. Zważywszy na to, że część zarządzeń Prezesa TK, a następnie rozstrzygnięć Trybunału została wydana przed wejściem w życie § 29 pkt 3 regulaminu TK z 2017 roku, zasadne wydaje się pytanie, czy niekonstytucyjne rozwiązanie regulaminowe stanowiło próbę usankcjonowania praktyki naruszającej przepis ustawy.

Ustawowe kryteria zmiany składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego

Ustawodawca nie posługuje się pojęciem „zmiany składu orzekającego”. Jest to zwrot z języka prawniczego stosowany na oznaczenie sytuacji, w której mocą zarządzenia Prezesa TK do składu orzekającego wyznaczony zostaje sędzia Trybunału na miejsce innego – wcześniej wyznaczonego – sędziego TK. Ponieważ w polskim systemie prawa brak reguły niezmienności składów TK, nie jest to sytuacja niedopuszczalna, a ze względów pragmatycznych niekiedy bywa konieczna i znana w praktyce TK. Z kolei z uwagi na brak przepisów ustawowych, które wprost odnoszą się do tak rozumianej zmiany składu orzekającego TK, powstaje pytanie o podstawę prawną kompetencji Prezesa Trybunału i jej granice. Wyjaśnienia wymagała kwestia, czy stosuje się wówczas kryteria wskazane w art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, czy też Prezes Trybunału nie jest w takim wypadku ograniczony żadnymi ustawowymi kryteriami. O tym, że nie jest to kwestia teoretyczna, świadczy twierdzenie Mariusza Muszyńskiego, że:

„zapewnienie sprawnego funkcjonowania oznacza także możliwość określania składów w sytuacjach, które nie zostały skonkretyzowane w ustawie, jak np. korekty

składu w sytuacji nadmiernego obciążenia poszczególnych sędziów obowiązkami sprawozdawcy, czy przedłużającego się urlopu lub zwolnienia chorobowego, powołania drugiego sprawozdawcy, zmiany sprawozdawcy w wyniku braku akceptacji składu co do przedstawionego projektu itp. Inaczej sztywne i niewzruszalne przypisanie sprawy do jednego sędziego, mogłyby spowodować nawet brak możliwości jej rozpoznania. Podobne sytuacje są znane w praktyce trybunalskiej od początku funkcjonowania TK²³.

W moim przekonaniu zgodna z Konstytucją wykładnia przepisów ustawowych uzasadnia twierdzenie, że art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK znajduje zastosowanie zarówno w sytuacji pierwszego wyznaczenia składu orzekającego w sprawie, jak i każdej późniejszej zmiany (tj. wyznaczenia sędziego TK w miejsce innego sędziego uprzednio wyznaczonego). Innymi słowy, zmiana składu orzekającego TK może dokonać się wyłącznie na mocy zarządzenia Prezesa wydanego w następstwie zastosowania kryteriów: kolejności wpływu, alfabetycznego oraz rodzaju i liczby spraw.

Należało bowiem zauważyć, że odrzucenie twierdzenia o związaniu Prezesa TK przy zmianie składu orzekającego Trybunału kryteriami wynikającymi z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku aktualizowałoby pytanie o podstawę prawną takiej czynności konwencjonalnej Prezesa TK. Kompetencji tej nie można wszakże domniemywać z uwagi na konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji)²⁴. W polskim porządku konstytucyjnym konsekwentnie przyjmuje się, że sam tylko wzgląd na skuteczność lub efektywność organu władzy publicznej nie przemawia za przyznaniem temu organowi kompetencji do działania władczego²⁵. Nie ma zatem konstytucyjnych podstaw rozumowanie, jakoby nieograniczona ustawowymi kryteriami kompetencja Prezesa TK do zmiany składu mogła wynikać z ogólnie pojmowanej funkcji tego organu wewnętrznego Trybunału albo była związana z koniecznością zagwarantowania skuteczności wyrokowania przez TK.

Brak ograniczenia Prezesa TK przy zmianie składu kryteriami wynikającymi z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku podważałby funkcję gwarancyjną tego przepisu, a tym samym prowadziłyby do powstania niezgodności prakseologicznej na gruncie ustawy. Pierwsze wyznaczenie składu orzekającego w danej sprawie, ograniczone kryteriami

23 Zdanie odrębne M. Muszyńskiego do uzasadnienia postanowienia TK z 22 marca 2018 roku, K 9/16, OTK ZU A/2018, poz. 21.

24 Zob. *mutatis mutandis* wyrok TK z 23 marca 2006 roku, K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3, poz. 32.

25 Por. m.in.: W. Sokolewicz, M. Zubik, *Uwaga 11 do art. 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 251–252.

ustawowymi, stawałoby się bowiem jedynie czynnością symboliczną, gdyby na każdym dalszym etapie postępowania możliwa była zmiana członków tego składu przez Prezesa TK. Stabilność i przewidywalność sposobu wyznaczania oraz zmiany składów orzekających Trybunału stanowi istotną gwarancję sprawiedliwości proceduralnej, zwłaszcza w postępowaniu w przedmiocie hierarchicznej kontroli norm. Mimo że do postępowania, o którym mowa w art. 188 Konstytucji, nie znajduje zastosowania wprost art. 45 ust. 1 Konstytucji, to jednak nie ulega wątpliwości, że orzekanie przez TK winno m.in. odpowiadać standardowi sprawiedliwości proceduralnej wywodzonemu z art. 2 Konstytucji. Spełnienie tych wymogów nabiera doniosłości szczególnie w sprawach inicjowanych pytaniem prawnym, skargą konstytucyjną albo wnioskiem podmiotu o ograniczonej legitymacji w postępowaniu przed TK. Nieograniczona żadnymi kryteriami ustawowymi zmiana składu orzekającego nie pozostaje bez wpływu na sytuację procesową inicjatora postępowania, a w wypadku dwóch ostatnich rodzajów podmiotów inicjujących może *in casu* prowadzić do naruszenia ich praw podmiotowych zagwarantowanych przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe.

Należało ponadto zauważyć, że związanie Prezesa TK kryteriami: alfabetycznym, wpływu, rodzaju i liczby spraw, nie tylko przy pierwszym wyznaczeniu składu, ale również w przypadku każdej kolejnej zmiany składu orzekającego, nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnego nakazu zapewnienia sprawności działania TK. W przeciwnym razie konsekwentnie należałoby bowiem dojść do nieracjonalnego wniosku, że każde ograniczenie kompetencji Prezesa TK obiektywnymi kryteriami stanowi zagrożenie dla sprawności postępowania przed Trybunałem. Wniosek taki zaś jest nieuzasadniony w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu.

Uwzględniając brak reguły niezmienności składów orzekających TK należy stwierdzić, że Prezes TK jest upoważniony do dokonania każdej kolejnej zmiany składu orzekającego na tej samej postawie prawnej, która upoważnia go do wyznaczenia składu orzekającego po raz pierwszy (tj. po tym, jak sprawa wpłynie do TK). Każda zmiana składu orzekającego TK wymaga zastosowania kryteriów wskazanych w art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku. Wyznaczając sędziego do składu rozpoznającego już sprawę zawisłą przed TK w miejsce innego sędziego, Prezes Trybunału nie może samodzielnie dokonać wyboru sędziego TK. Jest on bowiem determinowany przez zastosowanie kryteriów: kolejności wpływu, alfabetycznego, rodzaju i liczby spraw. Konkluzja ta nie powinna budzić wątpliwości w odniesieniu do przewodniczącego oraz sędziów TK uzupełniających skład.

W kontekście sprawozdawcy powstaje pytanie, czy art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, który umożliwia wyznaczenie sprawozdawcy z pominięciem kryteriów wskazanych w art. 38 ust. 1 tej ustawy, odnosi się tylko do sytuacji pierwszego wyznaczenia sprawozdawcy w sprawie, czy też do każdej kolejnej zmiany w tym zakresie. Innymi słowy: czy w przypadku zmian sprawozdawcy w sprawie już zawisłej przed Trybunałem Prezes TK związany jest bezwzględnie kryteriami wynikającymi z art. 38 ust. 1, czy też może powołać się na „uzasadniony przypadek” i wedle własnego uznania zmieniać sprawozdawcę. *Prima facie* można by twierdzić, że skoro art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku odnosi się zarówno do (pierwszego) wyznaczenia składu orzekającego, jak i każdej jego późniejszej zmiany, to konsekwentnie art. 38 ust. 2 tej ustawy powinien – w wyjątkowych okolicznościach – odnosić się zarówno do pierwszego wyznaczenia sprawozdawcy, jak i każdej późniejszej jego zmiany przez Prezesa TK.

O tym, że zagadnienie nie jest czysto teoretyczne świadczą zarządzenia Prezesa TK wydane w 2017 roku w sprawach: K 23/16²⁶, K 2/15²⁷, U 2/16²⁸ oraz SK 18/16²⁹, w których zmieniono wyznaczonego wcześniej sprawozdawcę powierzając tę funkcję Mariuszowi Muszyńskiemu. Prezes TK powołał się przy tym na art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

W moim przekonaniu art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku odnosi się jedynie do sytuacji pierwszego wyznaczenia sprawozdawcy w sprawie, która została przyjęta do merytorycznego rozpoznania przez TK, a nie do kolejnych zmian sprawozdawcy mocą zarządzenia Prezesa TK. Ewentualna późniejsza zmiana sprawozdawcy przez Prezesa Trybunału w sprawie zawisłej przed TK winna spełniać kryteria: alfabetyczne, wpływu, rodzaju i liczby sprawy. Należy przede wszystkim zauważyć, że art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku wprowadza wyjątek od zasady, a tym samym powinien być interpretowany zawężająco. Zważywszy ponadto, że przepis ten nie przewiduje obiektywnych kryteriów wyznaczania sprawozdawcy, a jedynie otwarty katalog – podlegających wyłącznie ocenie Prezesa TK – sytuacji określonych zbiorczo jako „uzasadniony wypadek”, zastosowanie art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku w sprawie zawisłej już przed Trybunałem niweczyłoby skutek wcześniejszego zastosowania tego przepisu na etapie wpływu sprawy do TK. *Ratio* tego

26 Zarządzenie Prezesa TK z 4 stycznia 2017 roku, niepubl.

27 Tamże.

28 Tamże.

29 Tamże.

rozwiązania wyraża się w uwzględnieniu przez ustawodawcę faktu, że jeden lub kilku sędziów TK może posiadać szczególną wiedzę albo doświadczenie, które mogą w warunkach konkretnej sprawy okazać się przydatne do jej rozpoznania, zwłaszcza jeżeli jest ona szczególnie zawiła z uwagi na przedmiot kontroli. Tego rodzaju wiedza lub doświadczenie sędziów TK znane są jednak Prezesowi TK z urzędu i powinny uzasadniać zastosowanie art. 38 ust. 2 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku na etapie wpływu sprawy do TK, a nie w toku jej rozpoznania. Ponadto szerokie zastosowanie tego przepisu mogłoby *in casu* prowadzić do wykreowania po stronie Prezesa TK środków – niedopuszczalnego konstytucyjnie – nadzoru merytorycznego nad sprawozdawcą.

Ustawowe okoliczności zmiany składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego

Od zagadnienia kryteriów zmiany składu orzekającego TK należy odróżnić okoliczności, w których zmiana taka jest w ogóle dopuszczalna. Przyjęte w punkcie poprzedzającym twierdzenie, że kryteria wynikające z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku znajdują zastosowanie zarówno do sytuacji pierwszego wyznaczenia składu orzekającego (tj. w sprawie, która wpłynęła do TK), jak i do każdej późniejszej zmiany tak wyznaczonego składu (czyli w sprawie zawisłej przed TK), nie rozstrzyga jeszcze o tym, kiedy Prezes TK może dokonać samej zmiany. Kryteria alfabetyczne, wpływu, rodzaju i liczby spraw odnoszą się bowiem do tego, jak zmiany dokonać, a nie kiedy jej dokonać. Ustawa nie rozstrzyga zaś tej kwestii wprost. Z perspektywy teoretycznej należy rozróżnić układ norm, w którym obok normy kompetencyjnej istnieje norma merytoryczna bezwzględnie nakazująca czynienie użytku z przyznanej kompetencji albo uprawniająca do tego, od stanu prawnego, w którym obowiązuje norma merytoryczna nakładająca na podmiot kompetentny obowiązek skorzystania z przyznanej mu kompetencji, ale zarazem pozostawiająca mu zakres swobody w sprawie uznania, czy zostały spełnione okoliczności wymagające realizacji tego obowiązku³⁰.

O tym, że pytanie o ustawowe okoliczności uzasadniające wydanie przez Prezesa TK zarządzenia o zmianie składu orzekającego TK nie jest zagadnieniem wyłącznie teoretycznym, świadczą wydane w 2017 roku zarządzenia m.in.

30 Por.: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 30.

w sprawach: K 26/15³¹, P 43/13³², SK 3/14³³, SK 19/15³⁴ oraz SK 32/15³⁵. W ich treści wskazano, że zmiana składu orzekającego została dokonana „ze względów organizacyjnych”, a więc z uwagi na wysoce oceną okoliczność nieznaną ustawie.

Uważam, że choć przepisy prawa nie określają wprost okoliczności, w których Prezes TK jest upoważniony do skorzystania z kompetencji zmiany składu orzekającego z zachowaniem kryteriów wynikających z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, to okoliczności takie wynikają z wykładni przepisów tej ustawy w zgodzie z Konstytucją. Nie ulega wszakże wątpliwości, że treściowe ograniczenia normy kompetencyjnej mogą być rekonstruowane z różnych jednostek redakcyjnych tego samego aktu normatywnego, w tym z przepisów wyrażających zasady prawa. Innymi słowy, brak wskazania przez ustawodawcę w art. 38 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku okoliczności, w których Prezes TK korzysta z przyznanej mu kompetencji, nie stoi na przeszkodzie rekonstrukcji takich okoliczności z innych przepisów ustawy, zwłaszcza jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów TK, zasady sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed Trybunałem oraz ochrona konstytucyjnych wartości, jakimi są sprawność i rzetelność działania TK. W tym kontekście należało zaś zauważyć, co następuje.

Po pierwsze, twierdzenia, jakoby Prezes TK mógł dokonać zmiany składu orzekającego w każdych okolicznościach, które uzna za stosowne, nie sposób pogodzić z konstytucyjnym nakazem zagwarantowania niezawisłości wewnętrznej sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy zawisłej przed Trybunałem. Konstytucyjne pojęcie niezawisłości sędziego TK³⁶ obejmuje nie tylko niezawisłość zewnętrzną (tj. od wpływu organu władzy wykonawczej lub ustawodawczej albo innego podmiotu), ale też wewnętrzną³⁷. Pojęcie to nie ogranicza się zaś tylko do kwestii stosunku sędziego do osobistych przekonań, ale obejmuje

31 Zarządzenie Prezesa TK z 11 stycznia 2017 roku, niepubl.

32 Tamże.

33 Tamże.

34 Tamże.

35 Tamże.

36 Aktualny pozostaje pogląd, że „niezawisłość [...] oznacza, że sędzia [...] podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu” (wyrok z 14 kwietnia 1999 roku, K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41). W odniesieniu do sędziów TK normę tę wyrażają przede wszystkim przepisy konstytucyjne (art. 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „sędziowie [...] podlegają tylko Konstytucji”).

37 „Niezawisłość sędziów, w tym sędziów Trybunału, wynikająca z art. 195 ust. 1 Konstytucji, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność od organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego w relacji do władz i innych

również niezawisłość wewnętrzną w ujęciu instytucjonalnym³⁸. Niezawisłość polega wszakże na „stworzeniu sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych”³⁹. Tak rozumiana „niezawisłość znacznie trudniej toleruje jakiegokolwiek ograniczenia”⁴⁰. Kluczowe jest w tym kontekście rozróżnienie, które przyjął TK w wyroku K 39/16: na niezawisłość obiektywną (tj. od innych podmiotów prawa) oraz subiektywną (czyli zdolność do abstrahowania sędziego od pozaprawnych zasad i wartości). Zdaniem TK:

„w obrębie niezawisłości w ujęciu obiektywnym, ze względu na kryterium przedmiotowe, należało rozróżnić: niezawisłość zewnętrzną (tj. od innych organów władzy publicznej) oraz wewnętrzną (tj. od innych sędziów Trybunału). W każdym wypadku niezawisłość wiąże się z autonomicznie rozumianym «sprawowaniem urzędu», co obejmuje zarówno wyrokowanie, jak i inne czynności związane z procesem orzekania w sprawach konstytucyjnie powierzonych. Źródłem naruszenia tak rozumianej niezawisłości w sprawowaniu urzędu może być zarówno akt stanowienia lub stosowania prawa, jak i czynność faktyczna. W konsekwencji Trybunał przyjął, że z art. 195 ust. 1 Konstytucji wynika wiele różnych norm prawnych adresowanych do różnych podmiotów prawa. Przepis ten wyraża w szczególności: adresowany do sędziego nakaz zachowania niezawisłości subiektywnej, adresowany do każdego organu władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) zakaz wywierania nacisków na

organów sądowych, niezależność od czynników politycznych, wewnętrzną niezawisłość sędziego” (K 47/15, cz. III, pkt 6.1.7)

38 TK w wyroku K 39/16 stwierdził, że „Art. 195 ust. 1 Konstytucji przesądza, że niezawisłość sędziego TK wiąże się ze sprawowaniem urzędu. Niewątpliwie konstytucyjna gwarancja obejmuje zatem orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że w art. 195 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca nieprzypadkowo nie odsyła ani do przepisów regulujących kompetencję TK (art. 122 ust 3, art. 131, art. 188, art. 189, art. 193 Konstytucji), ani do przepisu o wyrokowaniu w imieniu Rzeczypospolitej (art. 174 Konstytucji), ale posłużył się autonomicznym pojęciem «sprawowania urzędu» (por. analogicznie art. 178 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjne pojęcie «sprawowanie urzędu» nie jest zatem tożsame ani ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ani z wyrokowaniem w imieniu Rzeczypospolitej, ani nie ogranicza się do wykonywania li tylko czynności orzeczniczych. Sprawowanie urzędu sędziego TK obejmuje zarówno wyrokowanie, orzekanie w innych sprawach konstytucyjnie powierzonych Trybunałowi, jak i wykonywanie wszystkich czynności związanych z zarządzaniem procesem orzekania. Art. 195 ust. 1 Konstytucji wyraża zatem gwarancję niezawisłości sędziego uczestniczącego w rozpoznaniu sprawy, począwszy od momentu jej wpływu do Trybunału i wyznaczenia sędziego do składu”.

39 L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 195*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3; W. Sokolewicz, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 175–178.

40 L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 178*, [w:] *Konstytucja...*, t. 4, s. 6.

sędziego sprawującego swój urząd, adresowany do ustawodawcy nakaz ustanowienia ustawowych gwarancji niezawisłości sędziego oraz zakaz ustawowej ingerencji⁴¹.

Konstytucyjny wymóg niezawisłości sędziego TK oznacza zatem również konieczność stworzenia mu takich warunków sprawowania urzędu, które będą wolne od – nieprzewidzianego wprost w przepisach konstytucyjnych lub ustawowych – wpływu organu wewnętrznego Trybunału (tj. jego Prezesa, Wiceprezesa lub Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK). Za wpływ tego rodzaju należy uznać możliwość wyznaczenia przez Prezesa Trybunału – w oderwaniu od jakichkolwiek kryteriów ustawowych – sędziego TK w miejsce innego sędziego uprzednio już wyznaczonego do składu orzekającego. Skrajnym przypadkiem jest sytuacja, która miała miejsce w sprawie P 44/15, w której zarządzeniem z 26 stycznia 2017 roku Prezes TK, bez wskazania podstawy prawnej swego działania oraz okoliczności ustawowych je uzasadniających zmienił zarówno przewodniczącego, jak i dwóch sędziów wyznaczonych już wcześniej do rozpoznania sprawy. W ten sposób od sprawy zostali odsunięci sędziowie TK Stanisław Biernat, Piotr Tuleja i Marek Zubik, a ich miejsce zajęli Lech Morawski, Henryk Cioch oraz sędziowie TK Michał Warciński i Leon Kieres.

Po drugie, twierdzenie, jakoby Prezes TK mógł dokonać zmiany składu orzekającego w każdych okolicznościach, które uzna za stosowne, byłoby równoznaczne z przyznaniem temu organowi środków wpływu na pracę merytoryczną (a niekiedy i na kierunek orzeczenia) składu orzekającego, którego Prezes Trybunału nie jest członkiem. W sytuacji, w której kompetencja Prezesa TK nie jest treściowo ograniczona przepisami ustawy, mógłby on – w zależności od sytuacji faktycznej – zmieniać skład w taki sposób, aby jego członkami byli wyłącznie sędziowie Trybunału podzielający kierunek rozstrzygnięcia preferowany przez Prezesa. Sytuacja taka nie odpowiada zaś konstytucyjnej funkcji Prezesa TK, zasadzie niezawisłości sędziów Trybunału oraz regule kolegialności przy rozstrzyganiu spraw. Należy bowiem przypomnieć, że przepisy konstytucyjne, które konsekwentnie stanowią o organie władzy publicznej, a nie jego piastunie, a przy tym nie różnicują statusu sędziego TK i sędziego TK powołanego na stanowisko Prezesa, wymagają zachowania zasady *primus inter pares*. Takie też postrzeganie Prezesa TK uzasadnia wieloletnia tendencja legislacyjna oraz praktyka stosowania przepisów ustawowych. Nie ma tym samym podstaw, aby w drodze interpretacji ustawy przyznać Prezesowi TK kompetencje *quasi-nadzorcze* nad merytoryczną pracą sędziów Trybunału wyznaczonych już raz do jego składu orzekającego. Skrajnym tego przykładem może być sprawa U 2/16, w której zarządzeniem z 4 stycznia 2017 roku Prezes

TK zmienił cały skład orzekający, w tym sędziego sprawozdawcę, wyznaczając w jego miejsce wyłącznie osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK obsadzone legalnie przez Sejm VII kadencji (tj. Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego oraz Mariusza Muszyńskiego jako nowego sprawozdawcę). Wyznaczony w ten sposób skład umorzył postępowanie w sprawie U 2/16 mocą postanowienia z 8 lutego 2017 roku⁴².

Po trzecie, brak wyodrębnienia ustawowych okoliczności, w których Prezes TK może dokonać zmiany składu orzekającego, mógłby *in casu* prowadzić do niedopuszczalnej konstytucyjnie instytucjonalizacji mniejszości sędziowskiej. Przykładowo: jeżeli pod pojęciem „względów organizacyjnych”, które miałyby uzasadniać zmianę w składzie orzekającym z pominięciem kryteriów: kolejności wpływu, alfabetycznego, rodzaju i liczby spraw, rozumieć sytuację, gdy mniejszość składu orzekającego nie podziela kierunku rozstrzygnięcia proponowanego przez sprawozdawcę, a następnie występuje do Prezesa TK o zmianę składu i zastąpienie sprawozdawcy oraz sędziów dzielących proponowany przezeń kierunek rozstrzygnięcia innymi sędziami TK, to taką sytuację należy zakwalifikować jako próbę wprowadzenia w praktyce rozwiązań analogicznych w skutku do tych, które były przewidziane w – uznanym za niekonstytucyjny w wyroku K 39/16 – art. 68 ustawy o TK z 2016 roku. Przepis ten sprawiał, że mniejszość sędziów w składzie orzekającym mogła zablokować wyrokowanie przez TK. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że:

„podjęta przez ustawodawcę próba instytucjonalizacji «mniejszości sędziowskiej», na wzór gwarancji proceduralnych znanych w prawie parlamentarnym, nie odpowiada funkcji Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej oraz indywidualnemu statusowi niezawisłych sędziów Trybunału. Liczebność Trybunału, zasada jego apolityczności, konstytucyjne gwarancje proceduralne oraz charakterystyczny dla władzy sądowniczej sposób orzekania w sprawach konstytucyjnie powierzonych sprzeciwiają się tworzeniu takich analogii na gruncie ustawy, o której mowa w art. 197 Konstytucji. Przeciwno instytucjonalizacji «mniejszości sędziowskiej» przemawiają ponadto istniejące i ugruntowane w tradycji prawa konstytucyjnego gwarancje niezawisłości wewnętrznej sędziego Trybunału, do których zaliczyć należy upoważnienie do złożenia zdania odrębnego. Sędzia niepodzielający poglądu większości składu orzekającego nie jest nim związany i może zawsze zgłosić zdanie odrębne zarówno od sentencji, jak i od uzasadnienia orzeczenia Trybunału”⁴³.

42 OTK ZU 2017, poz. 4.

43 Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 roku, K 39/16, niepubl.

Argument ten zachowuje swoją aktualność w obowiązującym stanie prawnym i znajduje odpowiednie zastosowanie do wspomnianej powyżej sytuacji.

Po czwarte, nieograniczona treściowo kompetencja Prezesa TK do zmiany składu orzekającego nie służy realizacji konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji)⁴⁴. W warunkach konkretnej sprawy może pojawić się bowiem wątpliwość dotycząca spełniania zarówno wymogu sprawności⁴⁵, jak i rzetelności⁴⁶. Należy przecież zauważyć, że każda zmiana w składzie orzekającym, a w szczególności zmiana sprawozdawcy, winna skutkować wyznaczeniem kolejnych narad w celu dostatecznego wyjaśnienia sprawy. Z perspektywy wymogu rzetelności niedopuszczalne jest wyrokowanie w sytuacji, w której w następstwie zmiany składu orzekającego przez Prezesa TK członkowie składu nie zapoznali się wnikliwie ze zgromadzonym materiałem procesowym przed rozprawą. Wątpliwość taka może pojawić się zwłaszcza wtedy, gdy – tuż przed wyrokowaniem – mocą zarządzenia Prezesa TK do składu orzekającego zostaje wyznaczony sędzia TK, który nie brał dotąd udziału w naradach (albo nawet i w samej rozprawie).

Biorąc powyższe pod uwagę, wyrażam pogląd, że w świetle obowiązującej regulacji można mówić o *numerus clausus* okoliczności uzasadniających zmianę

44 Szerzej zob. wyroki TK z: 12 marca 2007 roku, K 54/05, OTK ZU 2007, nr 3, poz. 25; 7 stycznia 2004 roku, K 14/03, OTK ZU 2004, nr 1, poz. 1; 7 listopada 2005 roku, P 20/04, OTK ZU 2005, nr 10, poz. 111; 22 września 2006 roku, U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8, poz. 109; 15 stycznia 2009 roku, K 45/07, OTK ZU 2009, nr 1, poz. 3.

45 Zgodnie z orzecnictwem TK sprawność należy rozumieć „jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznaných jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. Ocena spełniania przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga zatem uwzględnienia albo konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu, albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu” (K 39/16).

46 Zgodnie z orzecnictwem TK rzetelność należy „rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano. Konstytucja zapobiega w ten sposób zakwestionowaniu zgodnego z prawdą i wiarygodnego publicznie działania jednych organów państwa demokratycznego przez jego inne organy (np. ustawodawcę). Przepisy ustawowe, które podważają rzetelność działania instytucji publicznych mogą prowadzić wszakże do delegitymizacji tych instytucji. W tym sensie kryterium rzetelności chronić ma państwo *in toto* przed autodelegitymizacją. Trybunał przypomina, że państwo, by mogło być szanowane przez obywateli, musi szanować własne decyzje oraz rzetelność działań własnych organów. Państwo, które nie szanuje własnych decyzji, nie może oczekiwać szacunku i zaufania od swoich obywateli” (wyrok TK z 11 sierpnia 2016 roku, K 39/16, niepubl.).

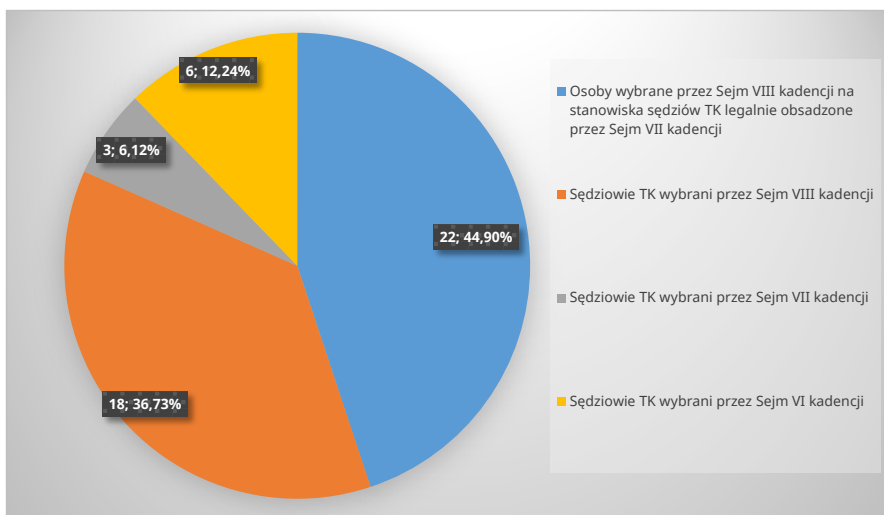
wyznaczonego wcześniej składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego. Zarządzenie Prezesa TK może zostać wydane jedynie w ściśle i ustawowo określonych okolicznościach, a są to: a) upływ kadencji sędziego TK; b) wygaśnięcie mandatu sędziego (art. 18 ust. 1 ustawy o statusie sędziów TK); c) wyłączenie sędziego TK (art. 39–41 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku); d) choroba, ułomność lub utrata sił, która skutkuje okresową (a nie trwałą) niezdolnością do pełnienia obowiązków sędziego TK (art. 32 ustawy o statusie sędziów TK); e) odmowa przez sędziego TK udziału w wyrokowaniu z naruszeniem konstytucyjnego obowiązku orzekania (*casus* powstały w sprawie K 44/16⁴⁷). Tym samym podstawą zmiany składu orzekającego nie mogą być w szczególności: a) brak aprobaty Prezesa TK dla kierunku rozstrzygnięcia zaproponowanego przez sprawozdawcę, b) brak aprobaty członków składu orzekającego dla kierunku rozstrzygnięcia zaproponowanego przez sprawozdawcę, c) urlop sędziego TK; d) zdarzenie losowe stanowiące jednorazową przeszkodę w udziale sędziego TK w wyrokowaniu; e) okoliczności lub względy organizacyjne.

47 Należało bowiem zauważyć, że po raz pierwszy w historii orzecznictwa konstytucyjnego w części merytorycznej uzasadnienia wyroku Trybunału zawarto informację o podjętych przez sędziów TK działaniach, które miały bezpośrednio uniemożliwić TK zrealizowanie jego konstytucyjnej kompetencji i wydanie wyroku. Sędziowie TK Z. Jędrzejewski, J. Przyłębska i P. Pszczółkowski w dniu rozprawy w sprawie K 44/16 odmówili wykonania swoich konstytucyjnych obowiązków: „udziału w rozprawie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego [...] oraz wydania orzeczenia, pomimo uczestnictwa w naradach składu orzekającego”. Ich postawa spowodowała, że liczba sędziów TK uprawnionych do wyrokowania spadła z 12 do 9, a zatem poniżej obowiązującego w dniu wyrokowania ustawowego wymogu rozpoznania sprawy w pełnym składzie (tj. 11 sędziów TK – art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 22 lipca 2016 roku). Trybunał podkreślił, że „W dniu wydania niniejszego wyroku pełny skład Trybunału liczył 12 sędziów (por. wyroki TK w sprawach: K 47/15, P 5/14, K 2/14, Kp 5/15, Kp 2/15, Kp 3/15, K 39/16). W wyroku w sprawie K 34/15 Trybunał orzekł, że dwaj sędziowie Trybunału wybrani 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r., nie zostali wybrani skutecznie. Natomiast trzech sędziowie Trybunału, którzy mieli obsadzić stanowiska opróżniane 6 listopada 2015 r., zostali tego samego dnia wybrani przez Sejm na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej, ale nie złożyli dotąd ślubowania wobec Prezydenta. Wybór sędziego przez Sejm oznaczał jednak skuteczne obsadzenie wakatu. Wyrok ten jest znany Trybunałowi z urzędu. Jest ostateczny i ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji) także w stosunku do Trybunału”. Trybunał Konstytucyjny udokumentował tym samym bezprecedensowy przypadek ukształtowania się mniejszości sędziowskiej, która zaniechała realizacji swych obowiązków tylko po to, by nie dopuścić do wydania wyroku, w którego wypracowaniu wzięła udział. Nie rozstrzygam w tym miejscu, czy tego rodzaju odmowa uzasadnia wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK. Zagadnienie to wymaga bowiem odrębnego opracowania. Chcę jedynie odnotować bezprecedensowy charakter omawianego fragmentu uzasadnienia wyroku TK, które wraz z aktami sprawy stanowi istotny dowód przy ocenie legalności działania wspomnianej trójki sędziów TK (wyrok TK z 7 listopada 2016 roku, K 44/16, niepubl.).

Zarządzenia Prezesa TK o zmianie składów orzekających wydane w styczniu i lutym 2017 roku. Wykresy

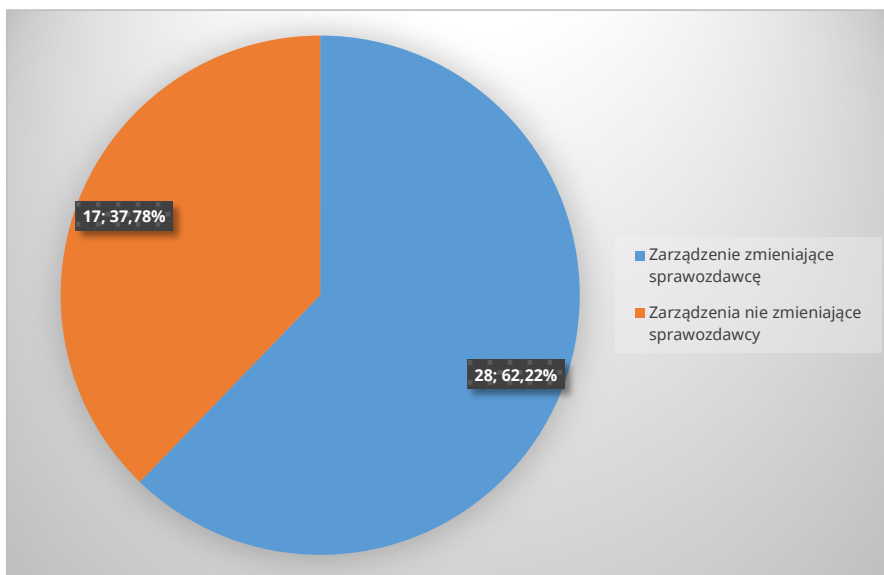
Wykres 1

Wykres przedstawia strukturę grupy sprawozdawców składów orzekających po wydaniu przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w styczniu i lutym 2017 roku 53 zarządzeń w 49 sprawach zawisłych przed TK na etapie ich merytorycznego rozpoznania. Zważywszy że w czterech sprawach (tj. U 1/16, K 49/15, K 34/16 oraz K 17/16) Prezes TK wydał po dwa zarządzenia zmieniające wcześniej wyznaczony skład, aby uniknąć nieścisłości, liczby na wykresie odnoszą się do spraw, a nie zarządzeń Prezesa TK. Po dokonaniu przez Prezesa TK zmian w 49 sprawach, w 80% funkcję sprawozdawcy pełnił sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji albo osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Najczęściej funkcja sprawozdawcy była powierzana Henrykowi Ciochowi i Lechowi Morawskiemu (8 spraw) oraz Mariuszowi Muszyńskiemu (6). W żadnej ze spraw funkcja sprawozdawcy nie została powierzona sędziom TK Stanisławowi Rymarowi oraz Markowi Zubikowi.



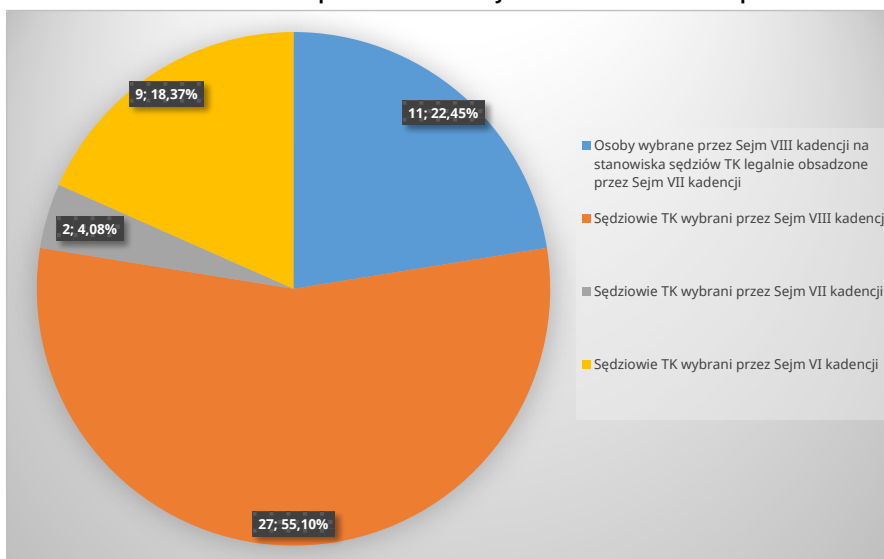
Wykres 2

Wykres przedstawia stosunek liczby zarządzeń Prezesa TK, mocą których zmieniono sprawozdawców, do liczby zarządzeń zmieniających pozostałych członków składów orzekających w grupie 45 analizowanych zarządzeń Prezesa TK o zmianie w składach orzekających w sprawach przekazanych do merytorycznego rozpoznania. Nieprzypadkowo punktem odniesienia była tu grupa 45, a nie 53 zarządzeń wydanych przez Prezesa TK. Należy zauważyć, że w przypadku ośmiu zarządzeń (wydanych w sprawach: K 24/16, K 27/16, K 31/16, K 19/16, K 42/16, K 6/16, P 13/14, SK 38/14) na podstawie ich treści nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy zmieniały one również sprawozdawcę. Są to bowiem zarządzenia o wyznaczeniu składu pięciu sędziów TK w miejsce uprzednio wyznaczonego pełnego składu. Z ich treści nie wynika, który z sędziów orzekających wcześniej w pełnym składzie TK został wskazany do orzekania w składzie pięciu sędziów TK.



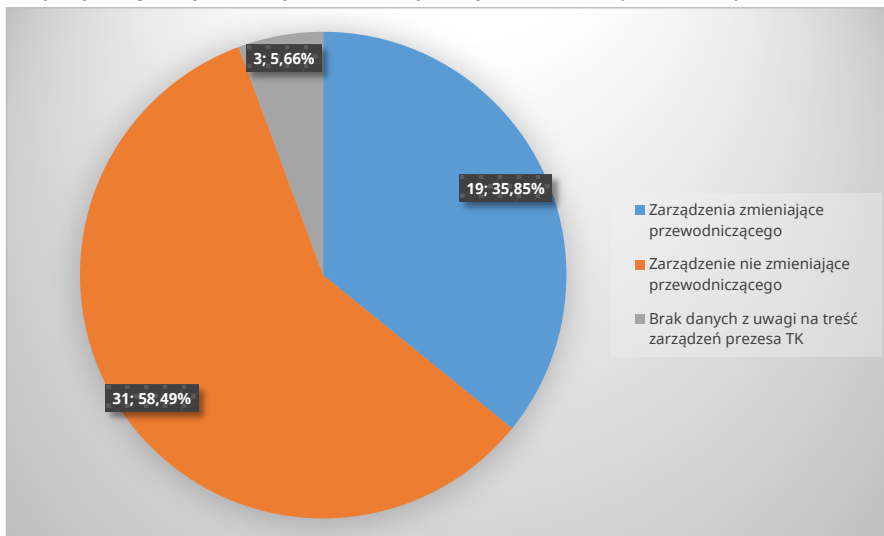
Wykres 3

Wykres przedstawia strukturę grupy przewodniczących składów orzekających po wydaniu przez Prezesa TK w styczniu i lutym 2017 roku 53 zarządzeń w 49 sprawach zawisłych przed TK na etapie ich merytorycznego rozpoznania. Zważywszy że w czterech sprawach (tj. U 1/16, K 49/15, K 34/16 oraz K 17/16) Prezes TK wydał po dwa zarządzenia zmieniające wcześniej wyznaczony skład, aby uniknąć nieścisłości, liczby na wykresie odnoszą się do spraw, a nie zarządzeń Prezesa TK. Po dokonaniu przez Prezesa Trybunału zmian w 49 sprawach, w 77% funkcję przewodniczącego pełnił albo sędzia TK wybrany przez Sejm VIII kadencji, albo osoba wybrana przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Najczęściej funkcję przewodniczącego pełnili sędzia TK Julia Przyłębska (19 spraw) oraz Michał Warciński (5 spraw). W grupie osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji funkcję przewodniczącego powierzono: Mariuszowi Muszyńskiemu w sześciu sprawach, Lechowi Morawskiemu w trzech sprawach oraz Henrykowi Ciochowi w dwóch sprawach.



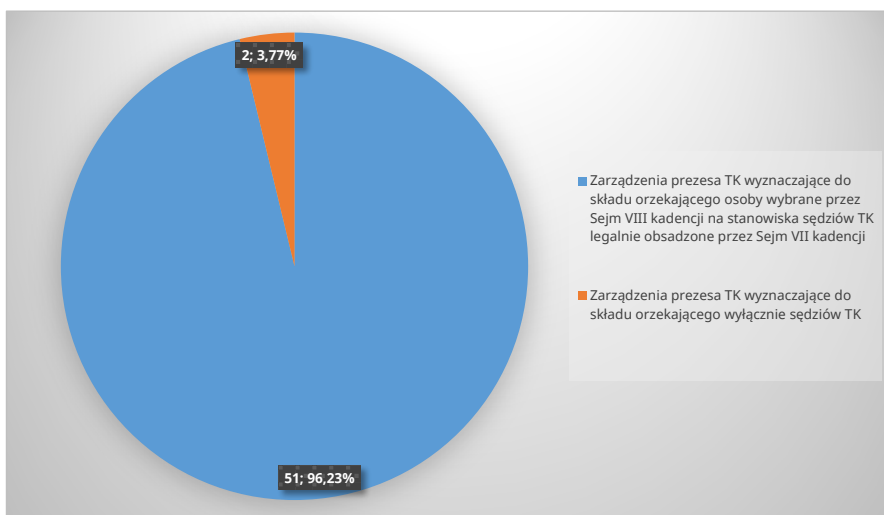
Wykres 4

Wykres przedstawia w następstwie wydania ilu – z analizowanych 53 – zarządzeń Prezesa TK doszło do zmiany przewodniczącego składu orzekającego w sprawach na etapie ich merytorycznego rozpoznania przez TK. Liczby na wykresie odnoszą się do zarządzeń Prezesa TK.



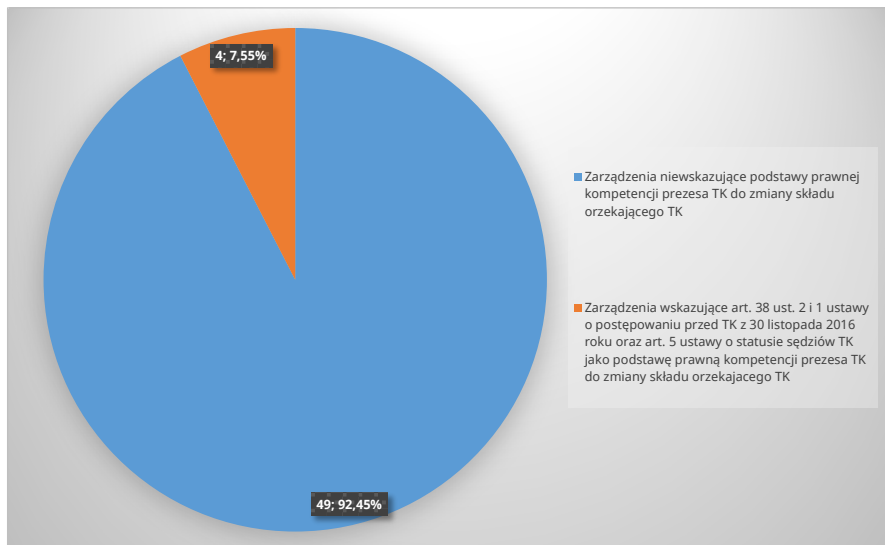
Wykres 5

Wykres przedstawia stosunek liczby zarządzeń Prezesa TK, mocą których do składów orzekających wyznaczono osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VIII kadencji, do liczby zarządzeń dotyczących wyłącznie sędziów TK w grupie 53 analizowanych zarządzeń Prezesa TK o zmianie w składach orzekających w sprawach przekazanych do merytorycznego rozpoznania. W sprawie K 17/16 tego samego dnia (tj. 12 stycznia 2017 roku) wydane zostały kolejno po sobie dwa zarządzenia, z których pierwsze włączało do składu osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 roku, a drugie dokonywało zmian na stanowisku przewodniczącego i sprawozdawcy. Jedynie w sprawach P 13/14 i SK 38/14 do składu orzekającego nie zostały włączone osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji.



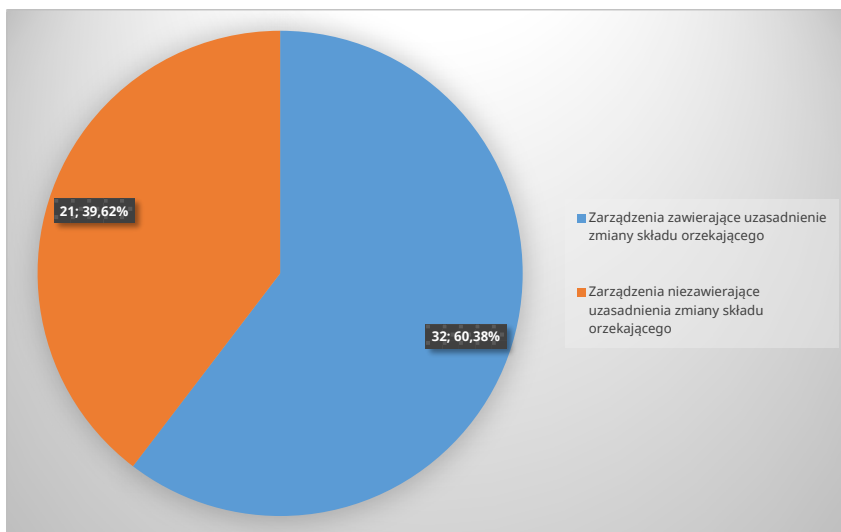
Wykres 6

Wykres przedstawia stosunek liczby zarządzeń Prezesa TK, które zawierają wskazanie ustawowej podstawy prawnej kompetencji Prezesa do zmiany składu orzekającego, do liczby jego zarządzeń, w których nie wskazano żadnej podstawy prawnej, w grupie 53 analizowanych zarządzeń Prezesa TK o zmianie w składach orzekających w sprawach przekazanych do merytorycznego rozpoznania.



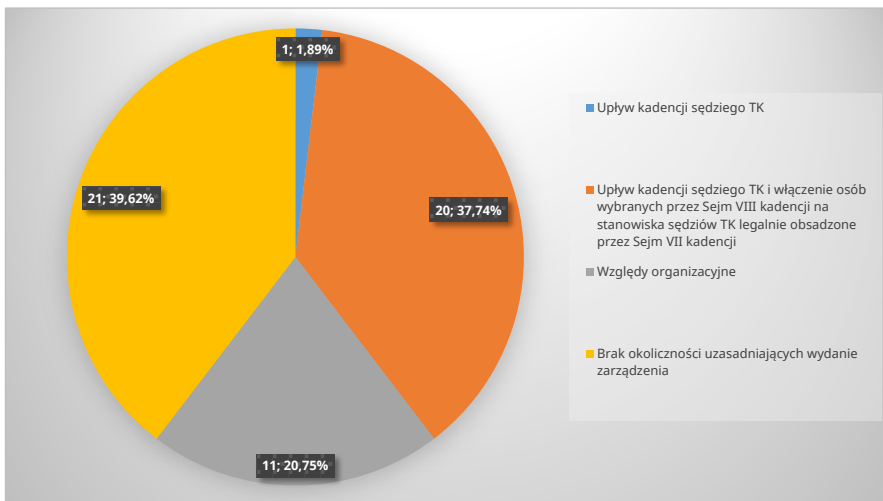
Wykres 7

Wykres przedstawia stosunek liczby zarządzeń Prezesa TK zawierających uzasadnienie zmiany składu orzekającego do liczby jego zarządzeń, w których nie sformułowano żadnego uzasadnienia, w grupie 53 analizowanych zarządzeń Prezesa TK o zmianie w składach orzekających w sprawach przekazanych do merytorycznego rozpoznania. Należy jednak zauważyć, że pod pojęciem uzasadnienia rozumiem choćby krótkie i jednozdaniowe wskazanie przyczyny działania Prezesa TK w danej sprawie (np. „ze względów organizacyjnych”; „z uwagi na upływ kadencji sędziego TK”). Odmienne rozumowanie spowodowałoby, że jedynie zarządzenia wydane w sprawach K 2/15, K 23/16, SK 18/16, U 2/16 należałoby uznać za uzasadnione. Tylko w tych zarządzeniach bowiem Prezes TK szerzej odniósł się do przepisów ustawy uzasadniających zmianę składu orzekającego.



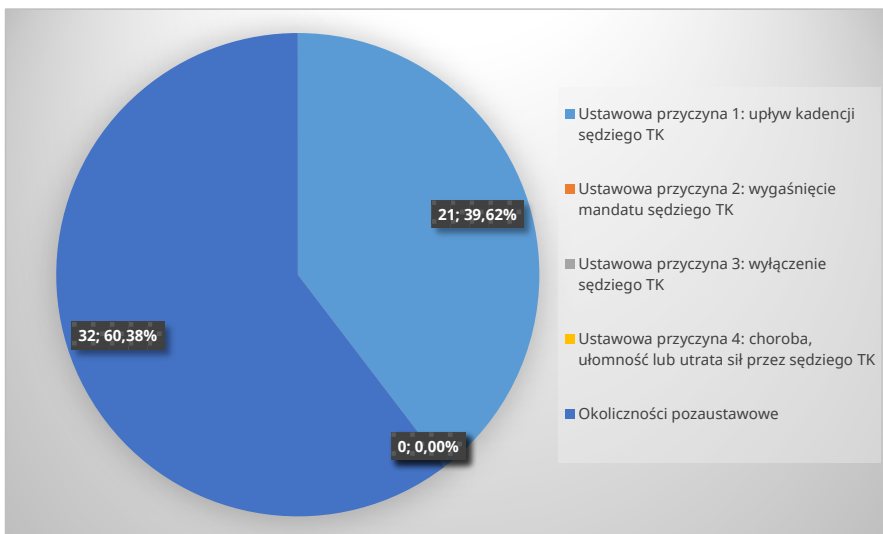
Wykres 8

Wykres przedstawia okoliczności wskazywane w 53 zarządzeniach przez Prezesa TK jako uzasadniające zmianę składu orzekającego. Liczby na wykresie odnoszą się do zarządzeń Prezesa TK.



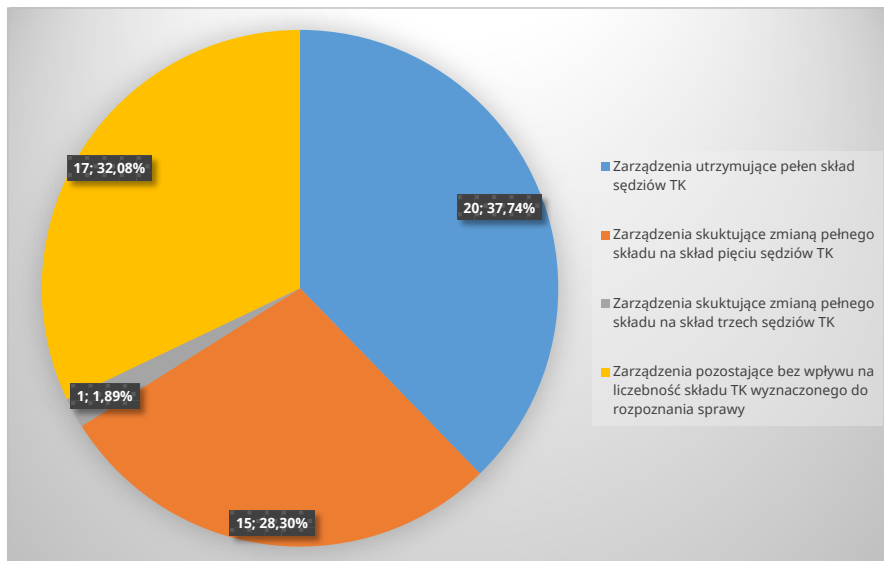
Wykres 9

Wykres przedstawia ustawową kwalifikację okoliczności wskazywanych w 53 zarządzeniach Prezesa TK jako uzasadniających zmianę składu orzekającego TK w sprawach na etapie ich merytorycznego rozpoznania.



Wykres 10

Wykres przedstawia wpływ zarządzeń Prezesa TK o zmianie składu orzekającego na liczebność składów w sprawach na etapie ich merytorycznego rozpoznania.



Konkluzje

Przeanalizowane zarządzenia pozwalają zidentyfikować sześć swoistości faktycznych i procesowych, które okazują się ważne, gdy chcemy ocenić zgodność działań Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z przepisami ustawy o postępowaniu przed TK w zakresie wyznaczania w styczniu i lutym 2017 roku składów orzekających TK. Należało bowiem zauważyć, co następuje:

Po pierwsze, 49 zarządzeń zostało wydanych bez wskazania podstawy prawnej kompetencji Prezesa TK do dokonania zmiany składu orzekającego. W zaledwie czterech wypadkach – prawidłowo – jako podstawę wskazano art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku, przy czym zarazem nieprawidłowo powołano ust. 2 tegoż artykułu. To że konsekwentnie nie wskazywano ustawowej podstawy prawnej działania Prezesa TK, każe ponownie zadać pytanie o przestrzeganie kryterium alfabetycznego, rodzaju i liczby spraw przy dokonywaniu zmian w składach orzekających. Jak bowiem zostało to wyjaśnione w niniejszym opracowaniu, kryteria te wiążą Prezesa TK zarówno podczas pierwszego wyznaczania składu orzekającego (tj. gdy sprawa wpływa do TK), jak i przy każdej późniejszej zmianie składu orzekającego.

Po drugie, 21 zarządzeń zostało wydanych bez wskazania jakichkolwiek okoliczności uzasadniających zmianę składu orzekającego TK, a kolejnych jedenaście zarządzeń Prezes TK wydał powołując się na bliżej nieokreślone

– i nieznane ustawie – „względy organizacyjne”. Tym samym aż 32 zarządzenia o zmianie składów orzekających zostały wydane w styczniu i lutym 2017 roku na podstawie pozaustawowych okoliczności, a zatem arbitralnie. Istotnym przykładem takiego kształtowania przez Prezesa TK składów orzekających są sprawy K 34/16, K 49/15, U 1/16 oraz K 17/16, w których tego samego dnia lub w odstępie tygodnia (sprawa U 1/16) zostały wydane po dwa zarządzenia zmieniające przewodniczącego i sprawozdawcę (U 1/16, K 17/16 oraz K 34/16) albo tylko sprawozdawcę (K 49/15), a zarazem włączające do składu osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Skrajnym przypadkiem jest sytuacja mająca miejsce w sprawie P 44/15, w której zarządzeniem z 26 stycznia 2017 roku Prezes TK bez wskazania podstawy prawnej swego działania oraz okoliczności ustawowych je uzasadniających zmienił zarówno przewodniczącego, jak i dwóch sędziów wyznaczonych już wcześniej do rozpoznania sprawy. W ten sposób od sprawy zostali odsunięci sędziowie TK Stanisław Biernat, Piotr Tuleja oraz Marek Zubik, a ich miejsce zajęli Lech Morawski, Henryk Cioch i sędziowie TK Michał Warciński oraz Leon Kieres.

Po trzecie, w 22 zarządzeniach, które zostały wydane prawidłowo w związku z upływem kadencji sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego i w celu włączenia do orzekania sędziego TK Michała Warcińskiego, Prezes TK bez podstawy prawnej dodatkowo włączył do składu orzekającego osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Należy tu podkreślić, że okoliczność upływu kadencji sędziego TK uzasadniała jedynie włączenie sędziego TK Michała Warcińskiego.

Po czwarte, na początku 2017 roku składy orzekające zmieniono aż w 49 sprawach zawisłych przed TK na etapie ich merytorycznego rozpoznania, w tym w 34 sprawach zainicjowanych wnioskami (z tego w jednej w trybie kontroli prewencyjnej), dziesięciu sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi oraz pięciu sprawach zainicjowanych pytaniem prawnym. Aż 33 z 49 analizowanych spraw, w których zmieniono skład, zostały wniesione do TK w 2016 roku. Uwzględniając fakt, że w roku tym do merytorycznego rozpoznania przez TK łącznie wpłynęło 113 spraw⁴⁸ należało stwierdzić, że na samym początku 2017 roku skład zmieniono aż w 29% spraw, które wniesiono w 2016 roku.

Po piąte, wszystkie zmiany doprowadziły do takiego ukształtowania składów, że w 77% spraw funkcja przewodniczącego, a w 80% procentach – funkcja

48 Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r., s. 72.

sprawozdawcy powierzona została albo sędziemu TK wybranemu przez Sejm VIII kadencji, albo osobie wybranej przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego TK legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. W 45 sprawach (na 49) do składu orzekającego włączono osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 roku. Jedynie w dwóch sprawach (tj. SK 38/14 oraz P 13/14) Prezes TK wyznaczył do składu orzekającego wyłącznie sędziów Trybunału.

Po szóste, w bezprecedensowy sposób, wydawszy zarządzenia o zmianie składu orzekającego Prezes TK doprowadził do tego, że szesnaście spraw zostało rozstrzygniętych nie w pełnym (wyznaczonym uprzednio) składzie TK, lecz w składzie pięciu (15 spraw) albo trzech sędziów TK (1 sprawa). Działając bez podstawy prawnej Prezes TK zniweczył tym samym skutki wcześniejszego zastosowania odpowiednika art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o postępowaniu przed TK z 30 listopada 2016 roku.

W konsekwencji, na podstawie przeprowadzonej analizy oraz zgromadzonego materiału, za zasadny uważam zarzut naruszenia przez Prezesa TK art. 38 ustawy o postępowaniu przed TK oraz działania bez podstawy prawnej przy wydaniu w styczniu i lutym 2017 roku zarządzeń o zmianie składów orzekających w sprawach na etapie ich merytorycznego rozpoznania.

Noty biograficzne

Beata Szepietowska – konstytucjonalista, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w latach 1987–2015. Obecnie wykłada w Podyplomowym Studium Zagadnień Legislacyjnych. W latach 1992–2003 – główny specjalista do spraw legislacji w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, a w latach 2003–2007 – w Zespole Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków Biura Trybunału Konstytucyjnego na samodzielnym stanowisku do spraw orzecznictwa. Od listopada 2007 roku – wicedyrektor, a od marca 2011 do końca 2017 roku – dyrektor Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków.

Michał Ziółkowski – doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Akademii Leona Koźmińskiego, sekretarz czasopisma naukowego „Państwo i Prawo” oraz współpracownik Archiwum Osiatyńskiego. W latach 2008–2017 – asystent sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Autor artykułów z zakresu prawa konstytucyjnego i europejskiej ochrony praw człowieka.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

ISBN 978-83-65882-37-0