



# Preferowane kierunki zmian prowadzących do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

**Marcin Matczak, Tomasz Zalasieński**

## Przedmiot analizy i jej założenia

Przedmiotem niniejszej analizy jest rozważanie zgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej sposobów przywrócenia niezależności i prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK lub Trybunał). Ekspertyza opiera się na założeniu, że zmiany osobowe i instytucjonalne, dokonane w odniesieniu do Trybunału w latach 2015–2018, spowodowały utratę przez ten organ przymiotu niezależności od aktualnej władzy politycznej, a także spowodowały istotne pogorszenie standardów jego funkcjonowania. Utrata

Przeprowadzone w latach 2015–2018 zmiany osobowe i instytucjonalne w Trybunale Konstytucyjnym spowodowały utratę przez ten organ niezależności od aktualnej władzy politycznej, a także spowodowały istotne pogorszenie standardów jego funkcjonowania. Przejawia się to spadkiem liczby rozpatrywanych spraw, długotrwałym zwlekaniem w rozstrzygnięciu spraw kluczowych dla efektywności TK oraz niezgodnym z ustawą o TK ustalaniem składów orzekających przez osobę faktycznie kierującą działalnością TK.

### Rekomendacje:

1. Przywrócenie prawidłowego obsadzenia i kierownictwa Trybunału Konstytucyjnego.  
Podczas trwania VIII kadencji Sejmu do składu TK wprowadzono osoby, które nie mają statusu sędziów TK. Zasiadają one w składach orzekających i biorą udział w wydawaniu orzeczeń TK. Jednocześnie od orzekania odsuwanych jest czterech sędziów wybranych w poprzednich kadencjach Sejmu. W grudniu 2016 roku niezgodnie z wymogami ustawowymi i konstytucyjnymi powołano nowe kierownictwo.

niezależności została spowodowana przede wszystkim:

- wprowadzeniem do składu TK osób, które nie mają statusu sędziów TK<sup>1</sup>, a następnie zasiadaniem tych osób w składach orzekających i wydawaniem orzeczeń z udziałem tych osób,
- niezgodnym z wymogami ustawowymi i konstytucyjnymi powołaniem nowego kierownictwa TK w grudniu 2016 roku, a także
- efektywnym odsunięciem od orzekania w TK czterech sędziów wybranych w poprzednich kadencjach Sejmu<sup>2</sup>.

Dowodem istotnego pogorszenia funkcjonowania Trybunału w latach 2015–2017 jest przede wszystkim istotny spadek liczby spraw, które organ ten rozpatruje<sup>3</sup>, pozbawione uzasadnienia długotrwale zwlekanie w rozstrzygnięciu

1 Wprowadzenie to nastąpiło na podstawie uchwał podjętych przez Sejm RP 2 grudnia 2015 roku.

2 Odsunięcie to nastąpiło w efekcie wniosku o zbadanie konstytucyjności wyboru trzech sędziów TK, dokonanego w roku 2010, złożonego do TK przez Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w styczniu 2017 roku. W efekcie tego wniosku trzech sędziowie, których dotyczy wniosek, byli przez niemal dwa lata odsuwani od orzekania w TK. Czwarty sędzia – wiceprezes TK prof. Stanisław Biernat – został odsunięty od orzekania poprzez wysłanie go na urlop trwający do końca jego kadencji.

3 Zob. *Raport „Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017”*, Fundacja im. S. Batorego, Forum idei, Warszawa 2018; a także *Raport „Analiza działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017*, Zespół Ekspertów Fundacji im. S. Batorego, Warszawa 2018.

Rekomenduje się wprowadzenie do TK osób powołanych w jego skład przez Sejm VII kadencji, czego zgodność z Konstytucją RP potwierdził nigdy w pełni niewykonany wyrok TK z 3 grudnia 2015 roku o sygnaturze K 34/15.

W tym celu Sejm RP kolejnej kadencji, na podstawie art. 8 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP oraz postanowienia TK z 30 listopada 2015 roku, powinien uchwalić, że działania Sejmu RP i Prezydenta RP, ze względu na sprzeczność z postanowieniem zabezpieczającym wydanym przez TK z 30 listopada 2015, nie wywoływały skutków prawnych.

Należy rozważyć zastosowanie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, który pozwala wzruszyć nie tylko wyroki sądowe czy decyzje administracyjne, ale i „inne rozstrzygnięcia”, takie jak uchwały Sejmu VIII kadencji uchylające uchwały wybierające trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji oraz uchwały dokonujące ponownego wyboru pięciu sędziów TK, w tym trzech osób nieuprawnionych do orzekania w TK. Podstawą prawną tych uchwał Sejmu, wydanych 2 grudnia 2015, nie była znowelizowana ustawa o TK z 19 listopada 2015, która zaczęła obowiązywać 5 grudnia 2015, ale art. 137 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku (Dz.U. 2015 poz. 1064).

Sejm RP kolejnej kadencji na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP i odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmu powinien wznowić postępowanie w sprawie wyboru trzech sędziów TK dokonanego 2 grudnia 2015 roku, uznać ten wybór za nieważny, a ze względu na jego niezgodność z Konstytucją RP i wyrokiem TK z 3 grudnia 2015 wezwać Prezydenta RP do dokonania zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji.

Będzie to oznaczało konieczność opuszczenia przez TK osób, które w nim zasiadają bezpośrednio na podstawie uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015 roku (Mariusz Muszyński) lub pośrednio (Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak), w związku ze śmiercią dwójki sędziów (Lecha Morawskiego i Henryka Ciocha) wybranych na podstawie uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015.

2. Wznowienia postępowania, w których orzeczenia wydały osoby nieuprawnione do zasiadania w Trybunale Konstytucyjnym.

Możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze polega na uregulowaniu w ustawie o TK zasad wznawiania postępowania przed TK w przypadku zasiadania w składzie orzekającym osób nieuprawnionych. Rozwiązanie to musiałoby zakładać wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego

spraw kluczowych dla efektywności TK<sup>4</sup>, a także niezgodne z ustawą o TK ustalanie składów orzekających przez osobę faktycznie kierującą działalnością TK<sup>5</sup>.

Niniejsza analiza przedstawia zatem możliwe sposoby przywrócenia niezależności Trybunału i poprawienie efektywności jego funkcjonowania poprzez podjęcie działań w trzech podstawowych zakresach:

- wprowadzenie do TK osób powołanych w jego skład przez Sejm VII kadencji zgodnie z Konstytucją RP, co potwierdził wyrok TK z 3 grudnia 2015 roku (sygn. K 34/15), a tym samym usunięcie ze składu TK osób nieuprawnionych do zasiadania w tym organie,
- ocena możliwości wznowienia postępowania w sprawach, w których orzeczenia TK zostały wydane z udziałem osób nieuprawnionych, oraz
- modyfikacja zasad prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec prawidłowo wybranych sędziów TK, którzy dopuścili się działań mogących stanowić poważne delikty dyscyplinarne.

zarówno co do stwierdzenia statusu osoby nieuprawnionej, jak i decyzji o wznowieniu postępowania, a sama decyzja o wznowieniu powinna być dokonywana przez pełny skład Trybunału.

Zalecane jest jednak drugie rozwiązanie, czyli uznanie, w zgodzie ze stanowiskiem TK wyrażonym w postanowieniu z 17 lipca 2003 roku, że wznowienie postępowań przed TK jest niedopuszczalne. Ze względu na zasadę stabilności prawa rekomenduje się zajęcie takiego stanowiska, nawet pomimo głębokości naruszeń Konstytucji RP, co miało miejsce w ostatnich trzech latach.

Zarazem rekomenduje się, aby działania osób, które jako nieuprawnione zasiadały w składzie TK, zostały rzetelnie ocenione pod względem prawnym i dyscyplinarnym, aby zniechęcić do podobnych działań w przyszłości.

### 3. Zmiany systemu dyscyplinarnego dla sędziów TK.

Zaleca się wprowadzenie zmian w obecnie obowiązującym systemie postępowania dyscyplinarnego dla sędziów TK, aby zapobiec jego dysfunkcyjności w przypadku konieczności prowadzenia równocześnie postępowań dyscyplinarnych wobec kilku sędziów TK. Zapobiegnie to sytuacji, kiedy skład TK nie wystarczy dla ukształtowania wystarczającej liczby składów sądu dyscyplinarnego.

Należy znowelizować ustawę o TK i rozszerzyć grupę osób, z której można powołać sędziów sądu dyscyplinarnego dla sędziów TK, o sędziów TK w stanie spoczynku z wyłączeniem osób, które zrzekły się stanowiska sędziego TK, oraz osób, które nie mogą pełnić funkcji sędziego sądu dyscyplinarnego ze względu na zły stan zdrowia.

## Usunięcie z Trybunału Konstytucyjnego osób nieuprawnionych do zasiadania w jego składzie

W efekcie wydarzeń, które miały miejsce w ostatnim kwartale 2015 roku, doszło do ukształtowania się sytuacji faktycznej, która w sposób oczywisty jest sprzeczna z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego

4 Przykładem może być sprawa z wniosku Prokuratora Generalnego, dotyczącego zgodności z Konstytucją RP uchwał Sejmu RP z 2010 roku o powołaniu trzech sędziów TK (sygn. U 1/17). Wniosek ten wpłynął do TK 11 stycznia 2017 roku, 8 lutego 2017 roku do TK wpłynęło stanowisko Sejmu RP, a 9 lutego 2017 roku swoje stanowisko przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich. Procesowo nic zatem nie stoi na przeszkodzie, by wniosek ten rozstrzygnąć. Tymczasem do dnia dzisiejszego fakt jego złożenia stanowi podstawę do wyłączenia od orzekania w wybranych sprawach trzech sędziów TK wybranych w 2010 roku (S. Rymar, P. Tuleja, M. Zubik).

5 Zob. stanowisko ośmiu sędziów TK z 6 kwietnia 2017 roku, stanowisko ośmiu sędziów TK z 28 czerwca 2018 roku oraz stanowisko siedmiu sędziów TK z 5 grudnia 2018 roku w sprawie nieprawidłowości w wyznaczaniu składów orzeczniczych TK; zob. także stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego w sprawie manipulowania składami orzekającymi przez panią Julię Przyłębską.

z 3 grudnia 2015 roku<sup>6</sup>. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że procedura wyboru trzech z pięciu sędziów TK, wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, nie budziła wątpliwości prawnych. Mimo to – z powodu działań Sejmu RP kolejnej kadencji oraz Prezydenta RP, podjętych na krótko przed wydaniem wspomnianego wyroku – w składzie obecnego Trybunału nie zasiadają trzech sędziowie, których wybór Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny z Konstytucją. Należy podkreślić, że działania Sejmu i Prezydenta RP, polegające na pośpiesznym wyborze pięciu osób na stanowiska sędziów TK oraz ich zaprzysiężeniu na kilka godzin przed wydaniem przez TK wyroku 3 grudnia 2015 roku, były sprzeczne z postanowieniem TK z 30 listopada 2015 roku. W postanowieniu tym – działając na podstawie art. 775 § 1 i art. 730 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – TK zabezpieczył wniosek grupy posłów, wzywając Sejm RP do wstrzymania działań prowadzących do wyboru nowych sędziów TK do czasu wydania wyroku w sprawie K 34/15. Dodatkowo, sposób podjęcia tych działań nosi znamiona nadużycia prawa ze względu na wyraźną intencję osiągnięcia niekonstytucyjnego, niegodziwego celu (*illicit, unconstitutional motive*)<sup>7</sup>.

Działania Sejmu i Prezydenta RP doprowadziły zatem do sytuacji, kiedy to obecny skład TK jest niezgodny z mającym atrybut ostateczności i powszechnej mocy obowiązującej wyrokiem TK z 3 grudnia 2015 roku, a tym samym stan ten jest niezgodny z Konstytucją RP. Niezgodność taka rażąco narusza art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiający zasadę najwyższej mocy prawnej konstytucji w systemie źródeł prawa, a także z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym wyroki Trybunału Konstytucyjnego są powszechnie obowiązujące i ostateczne. W związku z art. 7 Konstytucji RP – który nakłada na władze publiczne obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa (zasada legalizmu) – wszystkie władze Rzeczypospolitej, w tym Sejm kolejnej kadencji, mają prawny obowiązek doprowadzenia sytuacji faktycznej, występującej obecnie w Trybunale Konstytucyjnym, do stanu zgodnego z Konstytucją i powszechnie obowiązującym wyrokiem TK. Przywrócenie sytuacji zgodnej z prawem musi polegać na umożliwieniu trzem osobom wybranym prawidłowo na stanowisko sędziów TK przez Sejm VII kadencji rozpoczęcia orzekania w Trybunale, a tym samym na usunięciu ze składu TK osób, które są nieuprawnione do zasiadania w składzie sądu konstytucyjnego.

Przepisem Konstytucji RP, który reguluje sytuację przywracania stanu konstytucyjności zarówno na poziomie generalno-abstrakcyjnym, jak na poziomie rozstrzygnięć indywidualnych, jest art. 190 Konstytucji RP, określający charakter i skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Ten właśnie przepis powinien być podstawą działań Sejmu RP, podejmowanych w celu przywrócenia stanu praworządności w Polsce. Należy podkreślić, że art. 190 Konstytucji RP reguluje nie tylko skutki wyroku TK na przyszłość, ale także – co szczególnie istotne dla omawianego w niniejszej ekspertyzie zagadnienia – skutki retroaktywne, a więc skutki wobec działań podejmowanych przed datą wydania orzeczenia przez TK.

Pierwsza warta rozważenia kwestia to ustalenie, jak na charakter działań podjętych przez Sejm RP i Prezydenta RP przed wydaniem wyroku z 3 grudnia 2015 roku wpływa niezgodność tych działań z postanowieniem zabezpieczającym wydanym przez TK 30 listopada 2015 roku. Należy uznać, że w zakresie mocy obowiązującej postanowienie to reguluje art. 190 ust. 1 Konstytucji, a więc jest ostateczne

<sup>6</sup> Wyrok z 3 grudnia 2015 roku, sygn. K 34/15.

<sup>7</sup> Postanowienie o zabezpieczeniu zostało wydane 30 listopada 2015 roku, a zaprzysiężenie na stanowiska sędziów pięciu kandydatów miało miejsce 3 grudnia 2015 roku w porze nocnej, przed wydaniem orzeczenia w sprawie K 34/15. Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie stwierdził, że trzech kandydatów na sędziów zostało wybranych wbrew Konstytucji RP.

i ma moc powszechnie obowiązującą<sup>8</sup>. Oznacza to, że działania Sejmu RP i Prezydenta RP – ze względu na sprzeczność z postanowieniem zabezpieczającym wydanym przez TK – były bezprawne i jako takie powinny zostać uznane za niewywołujące skutków prawnych. Stwierdzenie niewywoływania przez te działania skutków prawnych powinno zostać dokonane w formie uchwały sejmowej, która znajduje swoją podstawę prawną we współstosowaniu przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 1) i postanowienia TK o zabezpieczeniu.

Dodatkowo w analizowanej sprawie konieczne jest rozważenie zastosowania przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Powyższy przepis Konstytucji należy analizować na dwóch poziomach. Po pierwsze, stanowi on wyraz przekonania, że niezgodne z Konstytucją RP jest pozostawienie w obrocie prawnym rozstrzygnięć indywidualnych i konkretnych, które są nie do pogodzenia z wyrokiem TK stwierdzającym niekonstytucyjność aktu normatywnego. Celem tego przepisu jest zatem zwalczanie zjawiska swego rodzaju „paserstwa” konstytucyjnego, a więc sytuacji, kiedy mimo stwierdzenia niekonstytucyjności określonych działań prawodawczych, nie przywraca się stanu zgodnego z Konstytucją RP, gdyż nie jest to korzystne politycznie dla określonej grupy lub partii politycznej.

Po drugie, przepis ten wskazuje, że wyrok TK co do zasady ma skutek wsteczny, ponieważ pozwala on na wzruszenie działań prawnych podjętych przed wydaniem danego wyroku.

Należy podkreślić, że wyrok TK z 3 grudnia 2015 roku nigdy nie został w pełni wykonany i wciąż mamy do czynienia ze stanem faktycznym, który jest sprzeczny z sentencją tego wyroku – tj. wciąż w Trybunale Konstytucyjnym nie zasiadają sędziowie wybrani zgodnie z Konstytucją przez Sejm VII kadencji.

Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji pozwala wzruszyć nie tylko wyroki sądowe czy decyzje administracyjne, ale także „inne rozstrzygnięcia”. Takimi „innymi rozstrzygnięciami” mogą być uchwały Sejmu, polegające na uchyleniu uchwał Sejmu VII kadencji wybierających trzech sędziów oraz uchwały dokonujące ponownego wyboru pięciu sędziów TK, w tym trzech sędziów dublerów.

Oczywiście powstaje pytanie, czy działania te zostały podjęte na podstawie aktu, który został uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Wyrok TK z 3 grudnia 2015 roku stwierdził częściową niekonstytucyjność art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064 z 2015, dalej: ustawa czerwcowa). Przepis ten ustalał termin na zgłoszenie kandydatów na sędziów TK: wynosił on 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy czerwcowej, na podstawie tego przepisu zgłoszone zostały

<sup>8</sup> Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, którzy definiując zakres pojęcia „orzeczenie TK”, zaliczają do niego niektóre postanowienia, ale jednocześnie wskazują, że postanowienia niekończące sprawy merytorycznie nie stanowią orzeczeń (np. postanowienia umarzające postępowanie). Autorzy nie wypowiadają się na temat postanowienia o zabezpieczeniu, jednak nie wydaje się, aby było ono podobne do postanowienia o umorzeniu postępowania, bo to ostatnie – jak wskazują sami autorzy – oznacza, że zachodzi sytuacja odstąpienia od wydania orzeczenia, podczas gdy nie zachodzi taka sytuacja w przypadku postanowienia o zabezpieczeniu (w: *Konstytucja RP*, tom II, Komentarz do art. 87 – 243, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1179 i n.). Ponadto art. 190 ust. 1, w przeciwieństwie do art. 190 ust. 2, nie kwalifikuje w żaden sposób orzeczeń TK, a więc – opierając się na zasadzie *lege non distinguente* – należy przyjąć, że wszystkie orzeczenia, a więc i wszystkie postanowienia, są ostateczne i powszechnie obowiązujące.

kandydatury pięciu sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Działania Sejmu VIII kadencji zostały podjęte albo bez wskazania podstawy prawnej (uchwały stwierdzające „brak mocy prawnej” poprzednich uchwał), albo ze wskazaniem art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy czerwcowej o Trybunale Konstytucyjnym (choć ze wskazaniem Dziennika Ustaw zawierającego listopadową nowelizację<sup>9</sup> ustawy czerwcowej o TK). Pozornie więc może się wydawać, że uchwały stwierdzające brak mocy prawnej oraz uchwały powołujące kolejną piątkę sędziów nie zostały wydane na podstawie przepisu, którego niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 roku.

Tak jednak nie jest. Nie jest konieczne rozpatrywanie, jaka podstawa prawna została wykorzystana do uchwał o stwierdzeniu mocy prawnej poprzednich uchwał – te działania Sejmu RP pozbawione były bowiem mocy prawnej, poza tym nie one są bezpośrednim powodem zachodzenia stanu faktycznego sprzecznego z Konstytucją RP. Powód taki stanowią uchwały o wyborze pięciu nowych sędziów TK, podjęte 2 grudnia 2015 roku. Kluczowe dla określenia podstawy prawnej tych uchwał jest ustalenie stanu prawnego obowiązującego w dniu ich podjęcia. Otóż wbrew wskazaniu, dokonaniem w uchwałach z 2 grudnia 2015 roku, ich podstawą prawną nie mogła być ustawa o TK w kształcie nadanym jej nowelizacją listopadową, ponieważ ta zaczęła obowiązywać dopiero 5 grudnia 2015 roku<sup>10</sup>. Oznacza to, że wybór piątki sędziów dokonany 2 grudnia 2015 roku odbywał się w reżimie prawnym regulowanym przez czerwcową ustawę o TK, która 2 grudnia 2015 roku nadal obowiązywała. Oznacza to także, że podstawą zgłaszania kandydatów na sędziów TK wybranych 2 grudnia 2015 roku nadal był art. 137 ustawy czerwcowej, a więc ten sam, który stanowił przedmiot oceny TK w wyroku z 3 grudnia 2015 roku, i ten sam, którego częściową niekonstytucyjność stwierdził Trybunał. Fakt, że przepis ten nie został powołany w samej uchwale z 2 grudnia (gdzie podstawa prawna i tak była powołana błędnie, ze względu na wskazanie jeszcze nieobowiązującej ustawy), nie ma tu żadnego znaczenia dla oceny jego faktycznej podstawy prawnej czy też jej braku.

Warto zwrócić uwagę, że wskazana relacja czasowa między dokonaniem wyboru piątki sędziów przez Sejm VIII kadencji (2 grudnia) a utratą mocy obowiązującej art. 137 ustawy czerwcowej (5 grudnia) oznacza, że zgłaszanie kandydatów na te pięć miejsc musiało się odbywać zgodnie z art. 137 ustawy czerwcowej. Przepis ten w momencie dokonywania zgłoszeń kandydatów wciąż obowiązywał, nie został bowiem derogowany ani przez Trybunał Konstytucyjny (to nastąpiło częściowo wyrokiem z 3 grudnia 2015 roku), ani przez prawodawcę (to nastąpiło dopiero 5 grudnia). Oznacza to, że w momencie zgłaszania kandydatów przez Sejm VIII kadencji obowiązywał wyznaczony przez art. 137 termin na ich zgłoszenie, który dawno minął (wynosił on 30 dni od momentu wejścia w życie ustawy czerwcowej). W konsekwencji jest oczywiste, że zgłoszenie wszystkich pięciu kandydatów na sędziów TK przez Sejm VIII kadencji (w tym później dopuszczonych do orzekania Julii Przyłębskiej oraz Piotra Pszczółkowskiego) obarczone było rażącym błędem prawnym sprzeczności z ustawą, błędem o wiele poważniejszym niż w rzeczywistości nieistniejący błąd wynikający z tzw. tezy spójnikowej, przedstawianej dla zakwestionowania wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji. Jednak biorąc pod uwagę ducha Konstytucji oraz sens wyroku TK z 3 grudnia 2015 roku, uważamy, że powyższy błąd nie powinien stanowić podstawy do kwestionowania wyboru Julii Przyłębskiej i Piotra Pszczółkowskiego, ponieważ Sejm VIII kadencji miał konstytucyjne prawo dokonać ich wyboru na stanowisko sędziego TK.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że chcąc doprowadzić do stanu zgodności z Konstytucją RP i wyrokiem TK z 3 grudnia 2015 roku, Sejm kolejnej kadencji powinien na podstawie art. 190

<sup>9</sup> Ustawa z 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1928).

<sup>10</sup> Nowelizację listopadową uchwalono 19 listopada, a zaczęła obowiązywać 14 dni po jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw.



ust. 4 Konstytucji RP i odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmu, które mogą wymagać wcześniejszej zmiany, wznowić postępowanie w sprawie wyboru trzech sędziów TK dokonanego 2 grudnia 2015 roku, uznać ten wybór za nieważny ze względu na jego niezgodność z Konstytucją RP i wyrokiem TK z 3 grudnia 2015 roku, a następnie wezwać Prezydenta RP do dokonania zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji.

Podjęcie przez Sejm działań na podstawie o art. 190 ust. 4 jest dopuszczalne, ponieważ:

- został wydany wyrok TK stwierdzający niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją,
- wciąż istnieją skutki faktyczne niezgodne ze wspomnianym wyrokiem TK,
- działania Sejmu, polegające na podjęciu uchwał wybierających pięciu nowych sędziów TK, stanowiły „inne rozstrzygnięcia”, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP,
- art. 137 ustawy czerwcowej, częściowo uznany przez TK w wyroku z 3 grudnia 2015 roku za niezgodny z Konstytucją, musiał – jako przepis obowiązujący w tym czasie – stanowić podstawę do podjęcia wskazanych uchwał<sup>11</sup>,
- aktem prawnym, który zawiera „przepisy właściwe dla danego postępowania”, a więc określa zasady i tryb usunięcia stanów faktycznych niedających się pogodzić z wyrokiem TK, jest Regulamin Sejmu.

Należy podkreślić, że wprowadzenie do TK trzech poprzednio powołanych sędziów będzie oznaczało konieczność opuszczenia Trybunału przez trzy osoby, które obecnie w nim zasiadają albo bezpośrednio na podstawie uchwał z 2 grudnia 2015 roku (Mariusz Muszyński), albo pośrednio w związku ze śmiercią osób wybranych na podstawie uchwał z 2 grudnia 2015 roku (Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak).

## **Dopuszczalność wznowienia postępowania w stosunku do orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych**

W związku z przedstawionymi wyżej działaniami Sejmu VIII kadencji w składach Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygających sprawy w latach 2016–2019 zasiadały osoby do tego nieuprawnione (Mariusz Muszyński, Henryk Cioch, Lech Morawski, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak). Fakt ten rodzi wątpliwość, czy zasiadanie w składzie TK osób nieuprawnionych może wpłynąć na status orzeczeń Trybunału, wydawanych w takim składzie. Co do zasady, w polskich procedurach sądowych (np. w kodeksie postępowania cywilnego) zasiadanie w składzie sądu osoby nieuprawnionej stanowi podstawę

<sup>11</sup> Przepis art. 137 ustawy czerwcowej był przepisem określającym dość krótki czas (30 dni od dnia wejścia w życie ustawy) na zgłoszenie kandydatów na sędziów TK, których kadencje upływały w roku 2015. Wybór sędziów przez Sejm VIII kadencji odbywał się długo po upływie tego terminu, dlatego nowelizacja listopadowa wprowadziła do ustawy o TK przepis art. 137a ustalający nowy termin na zgłoszenie kandydatów na sędziów TK. Jednak nowelizacja listopadowa ustawy o TK weszła w życie 5 grudnia, a wybór został dokonany 2 grudnia, stąd jest oczywiste, że art. 137a nie mógł być podstawą zgłaszania kandydatów. W tym czasie jedynym przepisem ustawowym, regulującym termin zgłaszania kandydatów, był przepis art. 137, i termin przez ten przepis ustalony dawno minął. Może więc powstać pytanie, czy działanie Sejmu VIII kadencji na podstawie art. 137a było możliwe, skoro było ono sprzeczne z art. 137 ustawy czerwcowej? Należy przyjąć, że art. 137 był właściwą podstawą prawną dla działania Sejmu, a fakt, że działanie to było sprzeczne z tym przepisem, nie oznacza, że nie zostało wydane bez podstawy prawnej. W przeciwnym razie musielibyśmy przyjąć, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 137 pozwalałoby na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP usuwać z porządku prawnego rozstrzygnięcia zgodne z niekonstytucyjnym przepisem, ale nie pozwalałoby usunąć rozstrzygnięć opartych na tym przepisie, ale z nim niezgodnych. Taka konkluzja byłaby niezasadna.

do wznowienia postępowania w danej sprawie. Powstaje zatem pytanie, czy dopuszczalne jest wznowienie postępowania w sprawach rozstrzyganych przez TK.

W ustawie o Trybunale Konstytucyjnym znajduje się generalne odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przepisy tej ustawy postępowania przed Trybunałem nie regulują. Kodeks postępowania cywilnego zawiera regulację dotyczącą wznowienia postępowania, a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym takiej regulacji nie zawiera, dlatego mogłoby się wydawać, że przepisy o wznowieniu postępowania mogą mieć zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak jednak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, przepisów o wznowieniu postępowania nie stosuje się do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>12</sup>.

W przywołanym postanowieniu Trybunał stwierdził, że odpowiednie zastosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest nieuzasadnione, ponieważ „Kwestia statusu prawnego i stabilności wyroków Trybunału w żadnym zakresie nie może być bowiem uznana za «sprawę nieuregulowaną w ustawie» w rozumieniu art. 20 ustawy o TK. Przeciwnie, kwestia ta została poddana regulacji o randze konstytucyjnej. Przepisy art. 188–197 Konstytucji – regulujące kompleksowo zakres kognicji, zasady postępowania i orzekania, ustrój oraz status prawny Trybunału – nie przewidują instytucji (procedury) wznowienia postępowania. W myśl art. 190 ust. 1 Konstytucji «orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne», co wyklucza instytucję wznowienia postępowania przed Trybunałem lub inny środek wzruszania (zaskarżania) jego orzeczeń”.

Konieczne jest rozważenie, czy – mimo wspomnianego orzeczenia Trybunału w sprawie niemożliwości wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – dopuszczalne jest ustawowe uregulowanie takiego wznowienia. W szczególności warto rozważyć, czy dopuszczalne jest wznowienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach, kiedy w składzie Trybunału uczestniczyła osoba nieuprawniona.

Przed rozważaniem wskazanego zagadnienia prawnego należy podkreślić, że wznowienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest instytucją, której zastosowanie stanowi bezpośrednie zagrożenie dla stabilności orzeczeń trybunalskich. Konieczne byłoby zatem – jeśli w ogóle uznać to za zasadne – takie podejście do instytucji wznowienia, które uniezależniłoby decyzję o wznowieniu postępowania przed Trybunałem od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a więc pozostawiło ją wyłącznie w rękach samego Trybunału. Dodatkowo, decyzja o wznowieniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym musiałaby zostać obwarowana specjalnymi wymogami proceduralnymi, tak by była podejmowana w absolutnie wyjątkowych sytuacjach (najlepiej wyłącznie w sytuacji uczestnictwa w wydaniu wyroku osoby nieuprawnionej).

Wydaje się, że w omawianej sprawie możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze z nich polegałoby na uregulowaniu w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym zasad wznowiania postępowania w przypadku zasiadania w składzie orzekającym osób nieuprawnionych. Rozwiązanie to musiałoby zakładać wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego zarówno co do stwierdzenia statusu osoby nieuprawnionej, jak decyzji o wznowieniu postępowania, a sama decyzja o wznowieniu powinna być dokonywana przez pełny skład Trybunału.

---

12 Zob. postanowienie TK z 17 lipca 2003 roku (K 13/02).



Drugie rozwiązanie polegałoby na uznaniu, że stanowisko Trybunału co do niedopuszczalności wznowienia postępowania wyrażone w postanowieniu z 17 lipca 2003 roku jest słuszne i nie powinno być zmieniane, mimo głębokości naruszeń Konstytucji, jakie miały miejsce po 2015 roku.

Opowiadamy się za przyjęciem drugiego z powyższych rozwiązań. Mimo że wydawanie orzeczeń przez osoby do tego nieuprawnione jest niewątpliwie obrazą wartości konstytucyjnych, to dopuszczenie wznowiania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym nawet w tak poważnych przypadkach stanowiłoby precedens niezwykle groźny dla konstytucjonalizmu i stabilności prawa. Pozwalałoby ono przy odpowiednio złej woli politycznej – ostatnie lata przekonują, że sytuacja taka jest możliwa – doprowadzić do kwestionowania innych orzeczeń TK, co w przyszłości mogłoby doprowadzić do zasadniczego podważenia ostateczności orzeczeń TK, przewidzianego w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Wystarczy wskazać, że już w okresie VIII kadencji Sejmu Prokurator Generalny (Minister Sprawiedliwości) próbował podważyć, w oparciu o błahę podstawy prawne, wybór trzech sędziów dokonany w 2010 roku. Trybunał do dnia dzisiejszego – o czym była mowa wyżej – nie wydał rozstrzygnięcia w tej sprawie. Wniosek Prokuratora Generalnego uznajemy za bezzasadny, gdyby jednak – załóżmy – TK się do niego przychylił, czy zasadne byłoby wznowianie wszystkich orzeczeń wydanych od 2010 roku przez trzech sędziów TK, których wybór był objęty wnioskiem Prokuratora Generalnego? W naszej ocenie pozytywna odpowiedź na to pytanie stwarzałaby poważne zagrożenie dla państwa prawnego. Może się zdarzyć, że podobne próby kwestionowania statusu sędziów staną się częstsze, jeśli będą one mogły stanowić narzędzie zakwestionowania danego, niewygodnego dla konkretnej władzy politycznej, wyroku TK. Sytuacja taka stanowiłaby zaprzeczenie stabilności orzecznictwa TK i fatalnie rzutowałaby na autorytet tego organu władzy sądowniczej.

Powyższa konkluzja nie zmienia faktu, że działania osób, które jako nieuprawnione zasiadały w składzie TK, powinny zostać prawnie i dyscyplinarnie rzetelnie ocenione, tak aby zniechęcić do podobnych działań w przyszłości.

## **Modyfikacja zasad prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego**

W ostatnich trzech latach działania niektórych osób powołanych w skład TK przez Sejm VIII kadencji budziło kontrowersje ze względu na prawdopodobną sprzeczność tych działań z Konstytucją, z innymi przepisami prawa czy też godnością sędziego TK. Przykładami takich, dotąd niewyjaśnionych sytuacji, jest sprawa wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK w grudniu 2016 roku, w szczególności kwestia prawidłowości tego wyboru oraz działań osoby wybranej na Prezesa TK, mogących wpływać na procedurę tego wyboru. Inną sprawą jest kwestia ustalania składów TK w latach 2017–2019, w szczególności pytanie o to, czy składy te były wyznaczane zgodnie z obowiązującym prawem, a także o zmiany i wyłączenia w już wyznaczonych składach orzekających TK oraz orzekania w warunkach konfliktu interesów.

Ze względu na częste występowanie wskazanych powyżej przypadków, które dotyczą równocześnie kilku sędziów, może zdarzyć się sytuacja, kiedy konieczne będzie równoczesne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych wobec większej grupy sędziów TK. Mogłoby wtedy dojść do dysfunkcjonalności obecnego modelu postępowania dyscyplinarnego. Zasadne jest zatem zmodyfikowanie zasad prowadzenia tego postępowania, tak aby uniknąć takiej dysfunkcjonalności.

Obecnie sędziami w postępowaniu dyscyplinarnym mogą być wyłącznie czynni sędziowie TK, których jest piętnastu (dwunastu, jeśli wyłączy się dublerów). Sąd dyscyplinarny orzeka w I instancji w składzie

trzech sędziów, w II instancji w składzie pięciu sędziów, w postępowaniu bierze udział rzecznik dyscyplinarny, który także jest sędzią TK<sup>13</sup>. Sędziów do składu sądu dyscyplinarnego, a także rzecznika dyscyplinarnego wyznacza Prezes TK, zatem ten ostatni nie powinien – z uwagi na standardy niezależności i niezawisłości – wchodzić w skład sądu dyscyplinarnego. Do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego konieczny jest udział dziesięciu sędziów. Jeśli zatem podobne zarzuty dyscyplinarne zostaną postawione grupie kilku sędziów TK, może okazać się, że nie można wyłonić składu sądu dyscyplinarnego.

Aby zapobiec sytuacji, kiedy skład TK, a tym samym potencjalny skład osób decydujących o odpowiedzialności dyscyplinarnej innych sędziów TK, nie wystarcza dla ukształtowania wystarczającej liczby składów sądu dyscyplinarnego, proponuje się ustawowe rozszerzenie grupy osób, spośród których można powołać sędziów sądu dyscyplinarnego.

Grupę sędziów TK, spośród której dokonuje się wyboru sądu dyscyplinarnego, proponuje się zatem rozszerzyć także o sędziów TK w stanie spoczynku, z wyłączeniem osób, które rzekły się stanowiska sędziego TK, oraz osób, które nie mogą pełnić funkcji sędziego sądu dyscyplinarnego ze względu na zły stan zdrowia. Przyjęcie takiej propozycji pozwoliłoby na poszerzenie grupy potencjalnych sędziów dyscyplinarnych o około 30 osób w stosunku do obecnej liczby sędziów TK, przy zachowaniu niezależności i autonomiczności postępowania dyscyplinarnego.

Ponadto proponuje się:

- aby wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK lub sędziogo TK w stanie spoczynku mógł wnieść zarówno sędzia TK, jak i sędzia TK w stanie spoczynku,
- aby decyzję o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego podejmował trzyosobowy skład sądu dyscyplinarnego, wylosowany spośród sędziów TK i sędziów TK w stanie spoczynku, który jednocześnie byłby składem sądu dyscyplinarnego I instancji; sędzia, którego dotyczy wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, byłby wyłączony się z grupy osób, z której losuje się skład sądu,
- aby równocześnie z wyborem składu sądu dyscyplinarnego I instancji spośród sędziów TK i sędziów TK w stanie spoczynku w drodze losowania dokonywano wyboru rzecznika dyscyplinarnego i powierzano mu funkcję oskarżyciela w danym postępowaniu dyscyplinarnym,
- aby wybór składu sądu dyscyplinarnego II instancji, składającego się z pięciu sędziów TK lub sędziów TK w stanie spoczynku, był dokonywany w drodze losowania spośród sędziów TK i sędziów TK w stanie spoczynku, przy czym z grupy osób, spośród której dokonuje się losowania sędziów sądu dyscyplinarnego II instancji, wyłączano by sędziego, którego dotyczy postępowanie dyscyplinarne, sędziego pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego w danej sprawie oraz sędziów TK wchodzących w skład sądu dyscyplinarnego I instancji,
- aby wybór sędziów do składu sądu dyscyplinarnego I i II instancji, a także wybór rzecznika dyscyplinarnego odbywał się nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wpłynięcia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Proponuje się, aby wszystkie pozostałe elementy postępowania dyscyplinarnego, w szczególności sposób postępowania oraz możliwe do orzeczenia kary, pozostawić w kształcie przewidzianym przez

<sup>13</sup> Art. 25–27 Ustawy z 30 listopada 2016 roku o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 1422, tekst jedn. z 2018 roku).

obowiązujące przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów TK i sędziów TK w stanie spoczynku.

Powyżej zarysowany kształt instytucjonalny postępowania dyscyplinarnego jest w naszej opinii zgodny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą niezależności sądów i trybunałów (art. 173 Konstytucji RP) oraz zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP). Cechą proponowanego rozwiązania jest bowiem wyeliminowanie z udziału w postępowaniu dyscyplinarnym przedstawicieli władz innych niż władza sądownicza. Jednocześnie proponowane rozwiązanie wyrównuje w zakresie kwestii dyscyplinarnych status sędziów TK i sędziów TK w stanie spoczynku. Obecnie bowiem dyscyplinarnie odpowiadają zarówno sędziowie TK, jak i sędziowie TK w stanie spoczynku, jednak sędziami w postępowaniu dyscyplinarnym mogą być jedynie sędziowie TK. Oznacza to, że postępowanie sędziowskie TK w stanie spoczynku może być oceniane przez aktualnego sędziowskiego TK, jednak odwrotna możliwość nie zachodzi. Omawiane rozwiązanie usuwa ten brak równowagi.

## Konkluzja

W konkluzji niniejszej ekspertyzy należy stwierdzić:

- Przywrócenie Trybunałowi przymiotu niezależności od aktualnej władzy politycznej oraz usprawnienie jego funkcjonowania powinno w pierwszej kolejności polegać na wprowadzeniu do TK trzech sędziów wybranych zgodnie z Konstytucją przez Sejm VII kadencji oraz usunięcie z Trybunału osób nieuprawnionych do orzekania. Działanie to powinno odbyć się na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP oraz wyroku TK z 3 grudnia 2015 roku, a właściwą formą prawną tego działania są uchwały Sejmu, oparte na odpowiednich przepisach Regulaminu Sejmu.
- Można rozważyć stworzenie procedury pozwalającej na wznawianie postępowania przed TK w sytuacji, gdy w składzie TK w danej sprawie zasiadała osoba nieuprawniona, jednak takie rozwiązanie nie jest rekomendowane w niniejszej ekspertyzie. Stanowiłoby ono zagrożenie dla stabilności orzeczeń TK w przyszłości oraz zagrożenie dla statusu sędziów TK.
- Rekomenduje się zmianę zasad postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK, polegającą na stworzeniu możliwości wyboru sędziów dyscyplinarnych spośród sędziów TK oraz sędziów TK w stanie spoczynku. Rozwiązanie takie zwiększyłoby przejrzystość i obiektywizm postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec tych sędziów TK, którzy zostali wybrani do tego organu zgodnie z prawem, jednak w czasie pełnienia swojej funkcji dopuścili się naruszeń o charakterze dyscyplinarnym.
- Oprócz powyższych działań konieczna jest także ocena, czy niektóre działania osób pełniących funkcję Prezesa i Wiceprezesa TK w latach 2016–2019 nie stanowiły przestępstwa przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków (art. 231 kodeksu karnego), a także czy wskazane powyżej osoby nie były nakłaniane do przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez osoby trzecie (co mogłoby stanowić podżeganie do przestępstwa określonego w art. 231 kodeksu karnego). Kwestia ta jednak, jako związana z zagadnieniami prawa karnego, pozostaje poza zakresem niniejszej ekspertyzy.

\* \* \*

Tezy niniejszej ekspertyzy zostały zaprezentowane 14 stycznia 2019 roku podczas konferencji zorganizowanej przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego *Jak przywrócić państwo prawa?*. Prezentacji tez towarzyszył panel ekspercki, w którym brali udział prof. Ryszard Piotrowski i prof. Jerzy Zajadło, a także dyskusja publiczna uczestników konferencji. Ponownie tezy tejże ekspertyzy zostały

zaprezentowane 29 marca 2019 roku podczas posiedzenia Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej. Tekst ekspertyzy został także poddany recenzji, którą przygotował prof. Tomasz Pietrzykowski.

W toku dyskusji wokół też powyższej ekspertyzy pojawiały się zarówno opinie pozytywne, jak i polemiczne oraz krytyczne. Z oczywistych względów w tym miejscu pragniemy odnieść się przede wszystkim do głosów polemicznych i krytycznych.

Podstawowe założenie, na którym oparta została ekspertyza – że wszelkie zmiany zmierzające w kierunku przywrócenia standardów państwa prawnego w Polsce, w tym przede wszystkim w zakresie rekonstrukcji systemu kontroli konstytucyjności prawa, powinny być oparte na zasadach, normach i wartościach wynikających z Konstytucji RP – nie budziło wątpliwości uczestników panelu eksperckiego oraz dyskusji. Podobnie jak założenie, że wszelkich działań reformatorskich należy dokonać w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego. W pierwszej kolejności należy bowiem zapewnić skuteczność obowiązującym standardom konstytucyjnym, a dopiero potem myśleć o ewentualnych zmianach ustrojowych.

Burzliwą dyskusję wywołały natomiast dwa zagadnienia. Pierwsze, dotyczyło problemu wznawiania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym zakończonych wyrokiem, w których TK orzekał w składzie nieznanym ustawie, tj. z udziałem osoby powołanej na urząd sędziego TK w sposób niezgodny z Konstytucją (tzw. „skład dublerski”). Wielu spośród uczestników dyskusji podnosiło, że pozostawienie w systemie prawnym orzeczeń TK wydanych w składach dublerskich jest zbyt wielkim kompromisem i należy takie orzeczenia z tego systemu usunąć, stwarzając jednak możliwość wznowienia postępowań przed TK. Jak stwierdził bowiem w swej recenzji prof. Tomasz Pietrzykowski: „tolerowanie orzeczeń wydanych z udziałem dublerów (a już na pewno «dzięki» udziałowi dublerów) głębiej podważa autorytet TK. Procedura wznawiania takich postępowań powinna natomiast być ograniczona tylko do takich orzeczeń, w których brali udział «dublerzy», których ponowne rozpoznanie uznałoby za konieczne np. Zgromadzenie Ogólne TK z uwagi na sposób ich rozstrzygnięcia, a także z zastrzeżeniem wskazania przez TK, w jakim zakresie, mimo zmiany orzeczenia, zachowują moc jego już wywołane skutki niezbędne dla ochrony praw i interesów osób trzecich. Oczywiście, że tego rodzaju instytucja (jak każda) może być nadużyta w złej wierze, ale, jak widzimy, władza, która chce zignorować niewygodne wyroki TK, znajduje na to sposoby i bez niej. Przejście do porządku dziennego nad nimi byłoby jakimś rodzajem kapitulacji i mogło mieć skutki demoralizujące. Opowiadałbym się za stworzeniem mechanizmu nawet symbolicznej weryfikacji tych orzeczeń pod kątem akceptowalności ich treści (także w przypadku, gdy żadne nie zostałyby ostatecznie wzruszone, to jednak dzięki decyzjom i swego rodzaju sanowaniu ich przez «prawdziwych» sędziów TK, a nie bezradności rozwiązań ustrojowych w obliczu uzurpacji stanowisk sędziowskich)».

W toku dyskusji pojawiła się także propozycja, aby orzeczenia TK zapadłe w „składzie dublerskim” zostały – na mocy nowej ustawy o TK – „ratyfikowane” poprzez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie (prof. Ryszard Piotrowski). Tym samym rozwiązane zostałyby wszelkie wątpliwości co do legalności tych orzeczeń. Drugie zagadnienie problemowe dotyczyło konstytucyjnej dopuszczalności rozszerzenia składu sądu dyscyplinarnego Trybunału Konstytucyjnego o sędziów TK w stanie spoczynku. W tym zakresie w toku dyskusji pojawiały się wątpliwości, czy takie rozwiązanie jest dopuszczalne konstytucyjnie (prof. Stanisław Biernat).

\* \* \*

Odnosząc się do wskazanych wyżej zagadnień dyskusyjnych, które pojawiły się w toku dyskusji nad tezami ekspertyzy, w pierwszej kolejności pragniemy podkreślić, że podzielamy obawy związane z pozostawieniem w obrocie prawnym orzeczeń TK wydanych w „składach dublerskich”. Po analizie działalności orzeczniczej TK widać, że orzeczeń wydanych w „składach dublerskich” nie ma wiele. Orzeczenia te – z nielicznymi wyjątkami (np. sprawa dotycząca statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa<sup>14</sup>) – nie dotyczą spraw o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania ustroju państwa. Ponadto „składy dublerskie” często ograniczały także zakres kontroli konstytucyjności prawa w stosunku do tego, o który wnoszono, umarzając w tym zakresie postępowanie, co siłą rzeczy ogranicza negatywne konsekwencje procesowe związane z niedopuszczalnością ponownej kontroli konstytucyjności (*res iudicata*). W takich sprawach – z zachowaniem zasady ostateczności orzeczeń TK – będzie można złożyć wnioski obejmujące wątpliwości konstytucyjne, które nie były przedmiotem orzeczenia „dublerskiego” TK. Z tych względów zdecydowaliśmy, że wprowadzenie rozwiązań prawnych pozwalających na wznawianie postępowań dotyczących orzeczeń w Trybunale, w wydawaniu których brały udział osoby nieuprawnione, nie jest niezbędne dla przywrócenia praworządności, a rodzi ryzyko groźne dla stabilności działalności TK oraz statusu jego sędziów. Przede wszystkim – o czym wspomniano wyżej – chodzi o niedopuszczenie do powstania precedensu, kiedy zakwestionowanie prawidłowości powołania sędziego TK daje podstawy do wznawiania wszystkich orzeczeń, w których wydaniu ten sędzia brał udział. Należy zauważyć, że „sędziowie dublerzy” wydawali także postanowienia o umorzeniu spraw czy też – na etapie wstępnej kontroli skarg i wniosków – o nadaniu lub odmowie nadania biegu sprawom wniesionym do TK. Przyjęcie założenia, że wszelkie czynności procesowe podejmowane przez „sędziów dublerów” są co do zasady wadliwe, mogłoby przynieść procesowi kontroli konstytucyjności prawa więcej szkód niż korzyści. W tym zakresie konieczny jest zatem rozważny kompromis.

Jeżeli jednak ustawodawca zdecydowałby się na stworzenie możliwości wznawiania postępowań, w których zapadły „orzeczenia dublerskie”, musiałoby to ograniczyć tę możliwość do wyroków TK wydanych z udziałem osoby powołanej na stanowisko sędziego TK wbrew Konstytucji RP, a sama weryfikacja – aby mieściła się w ramach konstytucyjnych – musiałaby zapewniać pełnemu składowi TK głos decydujący w zakresie zasadności wznawienia postępowania.

Wątpliwości konstytucyjne – dotyczące możliwości wyłaniania składu sądu dyscyplinarnego TK zarówno spośród sędziów w stanie czynnym, jak i sędziów TK w stanie spoczynku – w naszej ocenie nie znajdują uzasadnienia. Odnosząc się do tej kwestii, w pierwszej kolejności pragniemy zauważyć, że Konstytucja RP w ogóle nie wypowiada się na temat zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK i pozostawia uregulowanie tej kwestii ustawodawcy zwykłemu. Z całą pewnością orzekanie sędziów TK jako sędziów dyscyplinarnych nie jest bowiem realizacją zadań TK przewidzianych w art. 79, art. 188, art. 189 ani w art. 193 Konstytucji RP, w sprawie których mogą orzekać jedynie czynni sędziowie TK.

Ustawodawca może zatem – w granicach swobody regulacyjnej – uregulować zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK. Granice swobody regulacyjnej ustawodawcy wyznaczają inne zasady i normy wynikające z Konstytucji RP, w tym zakresie zasady niezależności TK i niezawisłości jego sędziów, zasady podziału i równowagi władz, prawa do sądu, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny,

<sup>14</sup> W przypadku orzeczenia dotyczącego ustawy o KRS wątpliwe jest nie tylko wydanie orzeczenia w „składzie dublerskim”, ale także rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie pięciu sędziów, podczas gdy Ustawa o TK nie stwarza takiej możliwości. Ponadto siedmiu sędziów TK – z uwagi na znaczenie ustrojowe rozstrzygnięcia – zwróciło się o rozpoznanie tej sprawy przez pełny skład TK. Niestety, ich wniosek nie został uwzględniony przez Julię Przyłębską.

bezstronny i niezawisły sąd, a także domniemania niewinności. Ustawodawca powinien brać pod uwagę także dyrektywy wynikające z Preambuły Konstytucji RP, zgodnie z którymi ramy normatywne funkcjonowania organów władzy publicznej powinny zostać ukształtowane w taki sposób, by gwarantować rzetelność i sprawność ich działania.

Wydaje się zatem, że nie ma konstytucyjnych przeciwwskazań, aby funkcję sędziego sądu dyscyplinarnego powierzyć sędziemu TK w stanie spoczynku. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają natomiast następujące argumenty:

- Istnieje wysokie ryzyko dysfunkcyjności przyjętego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK. W skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi bowiem jedynie piętnastu sędziów i przy równoczesnym postawieniu zarzutów popełnienie przewinienia dyscyplinarnego kilku sędziom – a jest takie ryzyko wobec publicznych doniesień o nieprawidłowościach zachodzących w TK (niejasny dobór i zmiany w składach orzekających, niejasności wokół wyboru Prezesa TK, wątpliwości dotyczące orzekania w warunkach konfliktu interesów) – mogłoby się okazać, że nie sposób wyłonić składu sądu dyscyplinarnego, właściwego dla osądzenia tych przewinień dyscyplinarnych. Należy bowiem przypomnieć, że Prezes TK dokonuje losowego wyboru sędziów dyscyplinarnych (trzech sędziów w I instancji i pięciu w II instancji), a także wyboru rzecznika dyscyplinarnego. Dla zapewnienia prawidłowego osądzenia jednego postępowania konieczne jest zaangażowanie minimum dziesięciu sędziów. Jeśli takich postępowań będzie kilka, część sędziów będzie musiała się wyłączyć (jako obwinieni w podobnych sprawach lub z uwagi na pełnienie funkcji rzecznika dyscyplinarnego), dojdzie do sytuacji, kiedy nie będzie można wyłonić sądu dyscyplinarnego z uwagi na brak sędziów mogących w tym zakresie orzekać. Sytuacja taka jest dalece niepożądana z punktu widzenia wskazanych wyżej standardów konstytucyjnych, a także – przede wszystkim – zasady sprawiedliwości społecznej.
- Sytuacja, z jaką mamy do czynienia w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego w Trybunale Konstytucyjnym, jest zasadniczo – z uwagi na małą liczbę sędziów TK – odmienna od modelu przyjętego w postępowaniu dyscyplinarnym w Sądzie Najwyższym czy Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Z uwagi na wystarczającą liczbę sędziów SN i NSA w tych organach władzy sądowniczej nie ma bowiem ryzyka dysfunkcyjności postępowania dyscyplinarnego z uwagi na brak możliwości obsadzenia sądu dyscyplinarnego odpowiednią liczbą sędziów. Ustawodawca, określając model postępowania dyscyplinarnego w Trybunale Konstytucyjnym, powinien wziąć pod uwagę specyfikę TK, zapewniając prawo do sądu oraz warunki przeprowadzenia rzetelnego procesu.
- Ustawodawca może powołać w skład sądu dyscyplinarnego TK wyłącznie sędziów TK. Standardy niezależności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz, w tym innych organów władzy sądowniczej, a także niezawisłości sędziów TK nie pozwalają – co jest oczywiste – na rozszerzenie składu sądu dyscyplinarnego o osoby spoza TK. Skoro zatem liczba czynnych sędziów TK jest niewystarczająca do zapewnienia standardów rzetelnego procesu, skład sądu dyscyplinarnego – z zachowaniem wskazanych wyżej standardów niezależności TK i ochrony niezawisłości jego sędziów – może zostać rozszerzony wyłącznie o sędziów TK w stanie spoczynku. W takiej sytuacji skład ten byłby losowany spośród sędziów TK w stanie czynnym i sędziów TK w stanie spoczynku (od początku działalności orzeczniczej urząd sędziego TK pełniło 70 osób).



**Marcin Matczak** – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka. Członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego, stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy i rady programowej Archiwum Osiatyńskiego.

**Tomasz Zalaśński** – doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, radca prawny, Counsel w Kancelarii DZP, członek Zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego oraz Obywatelskiego Forum Legislacji.

**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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
ISBN 978-83-65882-81-3  
Warszawa 2019