



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Analiza wniosków Prezydenta RP kwestionujących konstytucyjność ustaw reformujących Trybunał Konstytucyjny

Tomasz Zalasieński

Uwagi wprowadzające

W związku z narastającym kryzysem konstytucyjnym i widoczną dysfunkcjonalnością systemu kontroli konstytucyjności prawa Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego (dalej: **ZEP**) podjął się w 2019 roku opracowania nowego otoczenia normatywnego Trybunału Konstytucyjnego. Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym miała być z założenia inicjatywą społeczną, która w sposób ekspercki i apolityczny będzie zmierzała do przywrócenia standardów państwa prawnego w Trybunale Konstytucyjnym. W projekcie tym nie chodziło o proste przywrócenie standardów obowiązujących przed rokiem 2015, lecz miał on prowadzić do rozwiązania problemów systemu kontroli konstytucyjności prawa widocznych także przed kryzysem konstytucyjnym (2015–2024).

Niniejsza polemika z tezami Prezydenta RP ma na celu dostarczenie opinii publicznej argumentów konstytucyjnych świadczących o zgodności analizowanych ustaw z Konstytucją RP.

Zarzuty prezydenta Andrzeja Dudy, na podstawie których skierował wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności wybranych przepisów Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz Ustawy zawierającej przepisy wprowadzające, są nieuzasadnione.

1. Przeniesienie kompetencji do wyznaczania składów orzekających

Prezydent kwestionuje przeniesienie tej kompetencji z Prezesa TK na Zgromadzenie Ogólne Sędziów, argumentując, że może to wpływać na sprawność działania Trybunału.

Tymczasem zmiana ta ma na celu wzmocnienie zasady kolegalności i ograniczenie jednoosobowego wpływu Prezesa na działalność orzeczniczą, co jest zgodne z dążeniem do

W tym celu w 2019 roku ZEP zorganizował konferencję *Jak przywrócić państwo prawa?*¹, podczas której przedstawiono założenia niezbędnych reform dotyczących instytucji władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości, w tym w szczególności Trybunału Konstytucyjnego. W roku 2022 ZEP przedstawił opinii publicznej pakiet rozwiązań normatywnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. W skład tego pakietu wchodziły Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym oraz Ustawa przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym². Projekty opracowane przez ZEP – poza przywróceniem standardów państwa prawnego, apolityczności i rzetelności działań Trybunału Konstytucyjnego – zmierzały także do rozwiązania istotnych problemów systemu kontroli konstytucyjności prawa widocznych przed rokiem 2015. Chodziło przede wszystkim o przywrócenie Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcji gwaranta nienaruszalności konstytucyjnych praw i wolności jednostki, stał się on bowiem jedynie podmiotem kontrolującym hierarchiczną zgodność norm prawnych. W tym celu projekty ZEP – działające w ramach Konstytucji RP – w sposób istotny rozszerzyły zakres legitymacji organizacji społecznych do udziału w procesie kontroli konstytucyjności prawa, a także zmieniły konstrukcję skargi konstytucyjnej, by mogła stanowić skuteczniejszy środek ochrony praw konstytucyjnych przez obywateli. Projekty zmierzały także do stworzenia gwarancji apolityczności Trybunału oraz zmiany sposobu kierowania jego pracami, m.in. przewidywały odejście od zasady jednoosobowego kierownictwa Prezesa TK na rzecz zasady kolegalności i powierzenia kluczowych decyzji Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zmieniały zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK, a także wzmacniały gwarancje apolityczności Trybunału poprzez stworzenie barier uniemożliwiających objęcie stanowisk sędziowskich w Trybunale przez polityków. Projekty dążyły ponadto

zapewnienia rzetelności i apolityczności Trybunału.

2. Zobowiązanie sędziego TK do pełnienia funkcji do czasu wyboru następcy

Prezydent wyraża obawy związane z wykorzystaniem tego przepisu do opóźnienia wyboru kolejnego sędziego.

Zarzut ten jest nieuzasadniony, gdyż zobowiązanie poprzednika do pełnienia funkcji do czasu wybrania następcy jest standardową praktyką w wielu instytucjach i w tym przypadku ma na celu zapewnienie ciągłości działania Trybunału.

3. Ograniczenie możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego TK przez byłych Prezydentów RP

Prezydent wskazuje, że przepis uznający, że muszą minąć 4 lata od zakończenia kadencji Prezydenta RP, by mógł on kandydować na sędziego TK, stanowi niekonstytucyjne ograniczenie dostępu do stanowisk.

Trzeba podkreślić, że to ograniczenie ma na celu wyłącznie ochronę apolityczności Trybunału i zapobieganie konfliktom interesów, tym samym jest uzasadnione i zgodne z Konstytucją.

4. Niedookreślone ramy czasowe dla procedur wyboru sędziów

Prezydent zwraca uwagę na brak precyzyjnych ram czasowych dla działań związanych z wyborem sędziów.

Należy podkreślić, że ustawa zawiera mechanizmy zapewniające regularność obrad Zgromadzenia Ogólnego, co powinno minimalizować ryzyko opóźnień.

5. Obowiązek przyjęcia ślubowania od sędziów

Prezydent kwestionuje przepisy dotyczące terminu i sposobu przyjęcia ślubowania przez sędziów wybieranych na nową kadencję.

Tymczasem celem tych przepisów jest zapewnienie sprawnej organizacji pracy Trybunału oraz wyeliminowanie problemów związanych

1 Zob.: *Jak przywrócić państwo prawa?*, red. T. Zalasinski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/Jak-przywrocic-panstwo-prawa_Interaktywna.pdf [dostęp: 19.11.2024].

2 Zob.: *Spółeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/Spoleczny.projekt.ustawy.o.Trybunale.Konstytucyjnym.pdf>.

do rozwiązania problemu dotyczącego uczestnictwa osób nieuprawnionych do orzekania biorących udział w pracach Trybunału Konstytucyjnego, a także statusu prawnego orzeczeń wydawanych z ich udziałem. W tym zakresie projekty zmierzały do wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których stwierdzono, że rozstrzygnięcia TK wydane z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania nie są orzeczeniami sądu, którego skład jest ustanowiony zgodnie z ustawą, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 6 *Europejskiej konwencji praw człowieka*³.

Po przedstawieniu opinii publicznej w 2022 roku pakiet projektów reformujących Trybunał Konstytucyjny został poddany konsultacjom eksperckim i społecznym. Opinie i uwagi do projektów przedstawiło kilkudziesięciu najwybitniejszych prawników, a ponad 50 organizacji społecznych udzieliło projektom poparcia.

6 marca 2024 roku społeczne projekty: Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk 253) oraz Ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk 254) zostały wniesione do Sejmu RP jako poselska inicjatywa ustawodawcza. W tym samym dniu Sejm RP podjął także Uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego⁴.

Projekty ustaw reformujących Trybunał Konstytucyjny zostały uchwalone przez Sejm – po uwzględnieniu większości poprawek Senatu RP – 13 września 2024 roku i przesłane Prezydentowi RP (dalej odpowiednio: **Ustawa o TK z 2024 roku** oraz **Ustawa przepisy wprowadzające**).

7 października 2024 roku Prezydent RP zakwestionował obie ustawy, w trybie kontroli prewencyjnej przedkładając Trybunałowi Konstytucyjnemu wnioski o kontrolę konstytucyjności odrębnie

z zaprzysiężeniem sędziów TK wybranych po prawnie w 2015 roku.

7. Uprawnienia sędziów w stanie spoczynku do orzekania

Prezydent kwestionuje możliwość włączania sędziów TK w stanie spoczynku do brania udziału w postępowaniach dyscyplinarnych.

Te zarzuty także są nieuzasadnione. Przepisy mają na celu zapewnienie ciągłości działania sądów dyscyplinarnych i zagwarantowanie obiektywizmu postępowań oraz są zgodne z praktykami w innych krajach.

8. Nieważność orzeczeń TK

Prezydent podnosi, że orzeczenia Trybunału, w których uczestniczyły osoby nieuprawnione, są nieważne i nie wywierają skutków prawnych. Twierdzi, że wprowadzenie pojęcia „osoby nieuprawnionej do orzekania” narusza konstytucyjne zasady.

Ustawa przepisy wprowadzające ma na celu usunięcie z obrotu prawnego orzeczeń wydanych przez osoby, które zostały wybrane z naruszeniem przepisów. Wskazuje się, że takie działania są konieczne dla przywrócenia zaufania obywateli do systemu prawnego oraz ochrony ich praw. Dodatkowo zarówno doktryna prawa, jak i orzecznictwo krajowe oraz międzynarodowe (w tym wyroki ETPCz) potwierdzają, że działalność orzecznicza osób nieuprawnionych prowadzi do erozji systemu prawnego i narusza standardy rzetelnego procesu. Ustawa przepisy wprowadzające przewiduje również mechanizmy mające na celu złagodzenie skutków nieważności orzeczeń dla praw jednostki.

9. Skrócenie kadencji Prezesa TK

Prezydent argumentuje, że przepis skracający kadencję Prezesa TK jest niezgodny z Konstytucją oraz stanowi ingerencję w niezależność sądownictwa.

Ustawa przepisy wprowadzające ma na celu nie tylko usunięcie osób nieuprawnionych do orzekania z TK, ale również przywrócenie stabilności instytucji poprzez zapewnienie, że na

3 Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 roku w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18. Podobnie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w późniejszym wyroku z dnia 14 grudnia 2023 roku w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, skarga 40119/21.

4 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 roku w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198).

każdej z ustaw (dalej odpowiednio: **Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku** oraz **Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające**).

Przedmiotem niniejszej analizy prawnej są zarzuty naruszenia Konstytucji RP postawione w przywołanych wnioskach Prezydenta RP wobec Ustawy o TK z 2024 roku oraz Ustawy przepisy wprowadzające – wraz z ich uzasadnieniem.

czołowych stanowiskach zasiadają osoby wybrane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Problemy związane z wyborem Prezesa Trybunału zostały nawet potwierdzone przez część jego obecnego składu, który odmawia uznania Julii Przyłębskiej za prezesa. W obliczu tego kryzysu konieczne jest dostosowanie przepisów, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie Trybunału.

Poniższa polemika z tezami Prezydenta RP ma na celu dostarczenie opinii publicznej argumentów konstytucyjnych świadczących o zgodności analizowanych ustaw z Konstytucją RP. Jednak w związku z tym, że treść projektów uchwalonych przez parlament w znacznym stopniu odpowiada treści społecznych projektów opracowanych przez ZEP, rzetelność i uczciwość naukowa wymagają zaznaczenia, że polemika ta może przybrać charakter subiektywny, gdyż jej autor utożsamia się rozwiązaniami ustrojowymi zaproponowanymi przez ZEP w społecznych projektach ustaw reformujących Trybunał Konstytucyjny.

Uwagi do zarzutów Prezydenta wobec ustaw przywracających praworządność w Trybunale Konstytucyjnym

Kwestie formalne – zarzuty Prezydenta RP

7 października 2024 roku Prezydent RP złożył w Trybunale Konstytucyjnym dwa wnioski w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa (tj. przed podpisaniem ustawy). Prezydent RP nie zdecydował się na zakwestionowanie w całości Ustawy o TK z 2024 roku i Ustawy przepisy wprowadzające, lecz przedstawił wobec tych ustaw szereg zarzutów, w których dowodzi naruszenia Konstytucji RP przez ich wybrane przepisy.

Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku zawiera siedem zarzutów naruszenia Konstytucji RP, które dotyczą następujących kwestii:

- przeniesienia kompetencji do wyznaczania i zmiany składów orzekających TK z Prezesa TK na Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 7 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku);
- zobowiązania sędziego TK do pełnienia funkcji do czasu wyboru następcy (art. 16 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku);
- zakazu ubiegania się o stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez osobę, która pełniła urząd Prezydenta RP (w okresie 4 lat od zakończenia pełnienia urzędu, art. 17 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku, zarzut zakresowy);
- niedookreślonych ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów TK (art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 Ustawy o TK z 2024 roku);
- zobowiązania Prezydenta RP do przyjęcia ślubowania od sędziego TK w terminie 14 dni od dnia jego wyboru przez Sejm RP (art. 20 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku, zarzut zakresowy);

- możliwości złożenia przez sędziego TK ślubowania w formie notarialnej (art. 20 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku);
- uprawnienia sędziów w stanie spoczynku do orzekania w składzie sądu dyscyplinarnego (art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku, zarzut zakresowy).

Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające zawiera cztery zarzuty naruszenia Konstytucji RP. Faktycznie jednak zarzuty te ogniskują się wokół dwóch kwestii problemowych dotyczących:

- stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania oraz udziału osób nieuprawnionych do orzekania w rozpoznawaniu spraw przez Trybunał Konstytucyjny (zarzuty 1–3 Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające, obejmujące art. 10, art. 11, art. 12 i art. 15 ust. 2 tej ustawy);
- skrócenia kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 14 ust. 1 Ustawy przepisy wprowadzające).

W odniesieniu do kwestii formalnych należy zauważyć, że zarzuty 3, 5 i 7 postawione przez Prezydenta we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku mają charakter zakresowy, co oznacza, że Prezydent nie uznaje ich za w całości niezgodne z Konstytucją, lecz dopuszcza ich obowiązywanie po rozstrzygnięciu zakresowym TK. Oczywiście należy także podkreślić, że zgodnie z zasadą skargowości Trybunał Konstytucyjny jest związany wnioskami Prezydenta i nie może rozszerzyć ich zakresu ani przedmiotu.

W świetle informacji zamieszczonej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Trybunału Konstytucyjnego (dalej: **strona BIP TK**) w dniu 20 listopada 2024 roku odbędzie się rozprawa w połączonych sprawach obu wniosków o kontrolę konstytucyjności prawa złożonych przez Prezydenta RP (sprawa o sygn. Kp 3/24). W świetle strony BIP TK w żadnej ze spraw nie przedstawiono stanowisk obligatoryjnych uczestników postępowania, tj. Sejmu RP oraz Prokuratora Generalnego.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 2024 roku

Zarzut dotyczący przeniesienia kompetencji do wyznaczania i zmiany składów orzekających TK z Prezesa TK na Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Prezydent RP stawia we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku zarzut, zgodnie z którym przepis art. 7 ust. 2 pkt 10, w związku z art. 54 ust. 1 i 2, jest sprzeczny z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji RP oraz zasadą sprawności i rzetelności działania władz publicznych wynikającą z Preambuły Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: **Zgromadzenie Ogólne**) należą: wyznaczanie składów orzekających, o których mowa w art. 53, oraz dokonywanie zmian w tych składach. Dotychczas kompetencja ta należała do Prezesa TK. Przepisy art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku przewidują, że Zgromadzenie Ogólne wyznacza składy orzekające i dokonuje w nich zmian na wniosek Prezesa TK.

W ocenie Prezydenta RP przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, gdyż budzi wątpliwość co do „zgodności z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, co w aspekcie jednej z podstawowych funkcji Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta istnienia realnych praw i wolności obywateli, wpływa również na realizację wynikającą z art. 2 Konstytucji zasady zaufania

obywateli do państwa. Zaskarżona ustawa nie przewiduje bowiem żadnych dodatkowych rozwiązań na wypadek: a) braku wniosku Prezesa TK o wyznaczenie sędziów do składu orzekającego, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy, b) niemożliwości skutecznego zebrania się Zgromadzenia Ogólnego lub c) braku ustawowego kworum do podjęcia uchwały w sprawie wyznaczenia składów orzekających lub zmian w tych składach”⁵. W ocenie wnioskodawcy „zaskarżone przepisy mogą wprowadzić do działalności orzeczniczej TK negatywny czynnik w postaci braku przewidywalności, czy Trybunał będzie w stanie podjąć rozstrzygnięcie” oraz „przyjęty sposób wyboru składów orzekających lub dokonywania w nich zmian może doprowadzić do poważnego i nieuzasadnionego wydłużenia postępowania w sprawach wymagających orzekania przez Trybunał bez zbędnej zwłoki”⁶.

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy stwierdzić, że:

- Kompetencja Zgromadzenia Ogólnego przewidziana w art. 7 ust. 2 pkt 10 Ustawy o TK z 2024 roku jest jednym z elementów zmian polegających na ograniczeniu kompetencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na rzecz Zgromadzenia Ogólnego, co ma prowadzić do wzmocnienia zasady kolegalności w działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz ograniczenia jednoosobowego wpływania przez Prezesa Trybunału na działalność orzeczniczą tego organu. Zmiana ta stanowi konsekwencję głębokich wątpliwości prawnych, jakie towarzyszyły praktyce dokonywania w ostatnich latach licznych zmian składów orzekających przez osobę pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału. Jak stwierdza się bowiem w uzasadnieniu uchwały Sejmu z 6 marca 2024 roku: „Skalę istniejących nieprawidłowości oraz ich wagę obrazują publiczne zarzuty kierowane pod adresem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o manipulowanie składami orzecznymi Trybunału Konstytucyjnego i układanie ich ad hoc pod oczekiwany kierunek rozstrzygnięcia. Zarzuty te zostały poparte poważnymi dowodami i analizami wskazującymi liczne przykłady nieuprawnionych zmian w składach orzekających Trybunału Konstytucyjnego⁷. Proceder manipulowania składami orzekającymi przez Julię Przyłębską potwierdziło także siedmiu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w otwartych listach protestacyjnych z dnia 29 czerwca 2018 r. i 5 grudnia 2018 r. Trybunał Konstytucyjny stał się dysfunkcyjny organizacyjnie, stale malejącej liczbie wydawanych orzeczeń (w 2022 roku Trybunał Konstytucyjny wydał tylko 14 wyroków⁸) towarzyszą także coraz większe trudności z prawidłowym zaplanowaniem i przeprowadzeniem podstawowych czynności procesowych (odwoływanie zaplanowanych rozpraw, rosnące przewlekłości rozpatrywanych spraw)⁹. Zmiana wprowadzona w art. 7 ust. 2 pkt 10 i art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku ma zatem na celu zapewnienie sprawnego i rzetelnego działania Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji publicznej, a także przywrócenie konstytucyjnej funkcji związanej z rzetelną, bezstronną i apolityczną kontrolą konstytucyjności prawa. Konieczne jest bowiem stworzenie gwarancji instytucjonalnych, które zabezpieczą Trybunał przed nadużywaniem kompetencji przez Prezesa TK, mającym na celu wpływanie na kierunek orzecznictwa Trybunału. Wzmocnieniem kompetencji, o której mowa w kwestionowanych

5 Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku, s. 8–9.

6 Tamże.

7 Zob. *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014–2017*, Raport Fundacji im. S. Batorego, forumIdei, Warszawa 2018, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Funkcjonowanie%20Trybunału%20Konstytucyjnego.pdf>; a także *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie manipulowania składami sędziowskimi przez panią Julię Przyłębską*, Warszawa, 23 maja 2018, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/stanowisko%20ZEP%20w%20sprawie%20manipulowania%20składami%20sędziowskimi%2023_05.pdf.

8 Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2022 roku*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2023.

9 Uchwała Sejmu z dnia 6 marca 2024 roku w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198 z 2024 r.).

przepisach, jest treść art. 8 Ustawy o TK z 2024 roku, która przewiduje obowiązek obrad Zgromadzenia Ogólnego co najmniej raz w miesiącu.

- W tym świetle zarzuty postawione we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku należy uznać za niezasadne. Jeżeli bowiem przyjmiemy, że Trybunał Konstytucyjny jest głównym i podstawowym miejscem pracy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (co wynika z ustawy), to przedstawiona przez Prezydenta RP teza, że istnieje ryzyko dysfunkcjonalności, gdyż może powstać problem ze zorganizowaniem spotkania 15 sędziów Trybunału tworzących Zgromadzenie Ogólne, jest niemożliwa do utrzymania. Tym bardziej, że w świetle art. 8 Ustawy o TK z 2024 roku uczestnictwo w Zgromadzeniu Ogólnym jest ustawowym obowiązkiem sędziego TK. Podobnie jak nie ma ryzyka, że Prezes TK odmówi przedstawienia wniosku dotyczącego wyznaczenia składów orzekających. To także jest bowiem ustawowy obowiązek Prezesa TK przewidziany art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku. Za dalece niezasadne należy uznać stawianie tez o niekonstytucyjności przepisów Ustawy o TK z 2024 roku, opierających się na założeniu, że sędziowie TK i Prezes TK nie będą chcieli realizować swoich ustawowych obowiązków.
- Zgodnie z art. 9 ust. 2 Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków. Nie ma zatem ryzyka – o którym pisze Prezydent RP – braku określenia ustawowego kworum do rozpatrzenia wniosków Prezesa TK. Kworum to jest precyzyjnie wskazane w Ustawie o TK z 2024 roku.
- Gdy dokonuje się analizy zgodności z Konstytucją art. 7 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku, należy rozważyć nie tylko treść normatywną i *ratio legis* kwestionowanej regulacji (co uczyniono wyżej), ale także możliwy sposób realizacji tych kompetencji przez Zgromadzenie Ogólne. W tym zakresie trzeba zwrócić uwagę na art. 13 ust. 1 Ustawy o TK z 2024 roku, który przewiduje, że wewnętrzną organizację pracy Trybunału Konstytucyjnego określa Regulamin Trybunału. Jest on zatem miejscem, w którym powinny znaleźć się regulacje pozwalające na stworzenie podstaw organizacyjnych do prawidłowej realizacji obowiązków wynikających z art. 7 ust. 2 pkt 10 i art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku.
- Wątpliwości prawne wzbudza sposób sformułowania zarzutu naruszenia Konstytucji RP, a w szczególności to, dlaczego przepisy art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku zostały przywołane „w związku” z art. 7 ust. 2 pkt 10, a nie stanowią samodzielnego przedmiotu kontroli konstytucyjności. W takiej sytuacji – mając na względzie zasadę skargowości – Trybunał Konstytucyjny na podstawie tak postawionego zarzutu nie może z przyczyn formalnych stwierdzić samoistnej niekonstytucyjności art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepisy art. 7 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku nie są niezgodne z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP oraz wynikającymi z niego zasadami zaufania obywateli do państwa i prawidłowej legislacji. Nie prowadzą także do naruszenia art. 188 i 197 Konstytucji RP, choć w zakresie przepisów wskazanych w tym zdaniu można mieć wątpliwości, czy są prawidłowymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Zarzut dotyczący pełnienia funkcji przez sędziego TK do czasu wyboru następcy (art. 16 ust. 2 Ustawy o TK)

Prezydent RP stawia we wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku zarzut naruszenia przez jej art. 16 ust. 2 przepisu art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku „sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy”. Zdaniem Prezydenta RP przepis taki narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych indywidualnie na 9 lat przez Sejm spośród osób wyróżniających

się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny". Zdaniem Prezydenta RP przepis ten wprowadza regułę niespotykaną do tej pory w ustawach o TK, która umożliwia sędziemu wykonywanie urzędu po upływie kadencji (s. 15–24 Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku).

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy stwierdzić, że:

- Ocena konstytucyjności art. 16 ust. 2 powinna zostać dokonana z uwzględnieniem analizy tych przepisów Ustawy o TK z 2024 roku, które przewidują nowy tryb wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kwestionowany przepis faktycznie nie znajdował się zatem we wcześniejszych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym (co oczywiście nie może stanowić zarzutu konstytucyjnego), a jego wprowadzenie do Ustawy o TK z 2024 roku wiązało się z daleko idącymi zmianami dotyczącymi zasad wyboru sędziów TK, a w szczególności z podniesieniem większości parlamentarnej koniecznej do dokonania wyboru na stanowisko sędziego TK (z bezwzględnej na kwalifikowaną, tj. 3/5 głosów). W związku z tymi zmianami konieczne było stworzenie regulacji, która uniemożliwi powstanie dysfunkcjonalności TK wynikającej z wakatów na stanowiskach sędziowskich. Regulacja przyjęta w art. 16 ust. 2 ma oparcie w zasadzie zachowania ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP).
- Podkreślenia wymaga, że – wbrew tezom Prezydenta RP – ustawa mówi o czasowym dalszym pełnieniu funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego po zakończonej kadencji, a nie o „przedłużeniu kadencji w nieskończoność”. Czasowe pełnienie funkcji przez sędziego TK pomimo upływu dziewięcioletniej kadencji uzależnione jest wyłącznie od woli Sejmu RP jako podmiotu dokonującego wyboru sędziego TK, który obejmuje kolejną indywidualną kadencję w Trybunale Konstytucyjnym. Regulacja ta zapewnia zatem ciągłość władzy państwowej i niezachwianą realizację zadań sędziowskich w warunkach przedłużającej się procedury wyboru sędziego TK kolejnej kadencji.
- Podobne rozwiązanie prawne nie jest obce zarówno organom władzy sądowniczej (TSUE, Trybunał Stanu), jak i innym konstytucyjnym organom państwa (art. 162 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do Rady Ministrów, art. 14 Ustawy o Trybunale Stanu, art. 16 ust. 1 Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).
- Prezydent RP we wniosku powołuje się na rozstrzygnięcie TK w sprawie o sygn. K 20/20, w której TK uznał za niezgodny z Konstytucją RP przepis art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, przewidujący możliwość pełnienia funkcji przez dotychczasowego Rzecznika pomimo upływu kadencji do czasu wyboru jego następcy. Rzetelność prawnicza nakazuje jednak dużą ostrożność w zakresie kierowania się przywołanym rozstrzygnięciem TK w toku analizy prawnej. Wynika to z dwóch kwestii: po pierwsze, w wydaniu tego rozstrzygnięcia TK brała udział osoba nieuprawniona do orzekania, więc można mieć uzasadnione wątpliwości co do jego ważności; a po drugie, orzeczenie to zapadło w warunkach gorącego sporu politycznego wokół wyboru następcy Rzecznika Praw Obywatelskich, który miał wielu przeciwników należących do ówczesnej większości rządowej, niekonkluzywnej jednocześnie w zakresie wyboru jego następcy. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego był zatem jedyną metodą usunięcia dotychczasowego Rzecznika z pełnionej funkcji, nawet za cenę wakatu na urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich. Jeśli uwzględni się również warunki kryzysu konstytucyjnego w TK, można mieć wątpliwości co do bezstronności i apolityczności tego rozstrzygnięcia, a w konsekwencji co do jego konstytucyjnej rzetelności.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 16 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku nie jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zarzut dotyczący czteroletniej karencji w zakresie kandydowania na stanowisko sędziego TK dotyczącej osoby sprawującej uprzednio urząd Prezydenta (art. 17 ust. 2)

Prezydent w pkt. 3 *petitum* Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku stawia zarzut naruszenia przez art. 17 ust. 2 tej ustawy przepisów art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji RP „w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu”. W ocenie Prezydenta objęcie zakresem art. 17 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku osoby pełniącej funkcję Prezydenta RP jest „niezgodne z koncepcją funkcji i zadań Prezydenta RP, modelem jego wyboru oraz formułą urzędu przez potraktowanie go jako postaci zaangażowania politycznego” (s. 25–26 Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku). Wspomniane elementy kompetencji Prezydenta RP powodują kompatybilność ustrojową z zadaniami stawianymi przed TK, dlatego – w ocenie Prezydenta RP – model prezydentury nie wyklucza możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego TK bezpośrednio po zakończeniu pełnienia urzędu.

W odniesieniu do powyższego zarzutu i jego uzasadnienia należy stwierdzić, że:

- Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP władzę wykonawczą w państwie sprawują Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Prezydent RP jest w świetle Konstytucji RP pierwszoplanowym przedstawicielem władzy wykonawczej. Wybiera się go, podobnie jak Sejm RP, w wyborach powszechnych, które mają charakter polityczny. Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP sądy i trybunały są władzą niezależną od innych władz.
- Przepis art. 173 Konstytucji stanowił podstawę dla wprowadzenia regulacji wynikającej z art. 17 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku, której celem było zapobieżenie sytuacji, kiedy do Trybunału Konstytucyjnego wybierani są kandydaci będący czynnymi politykami. Okres 4 lat karencji z jednej strony wydaje się wystarczający dla wypracowania niezbędnego dystansu do bieżącej sytuacji politycznej, a z drugiej – nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia dostępu do urzędów publicznych.
- Należy zauważyć, że przywoływane przez Andrzeja Dudę argumenty dotyczące funkcji i kompetencji Prezydenta RP, wynikające z art. 126 i 127 Konstytucji, stanowią zadania i kompetencje konstytucyjnego organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP, natomiast nie są przymiotem osoby pełniącej ten urząd, a tym bardziej nie należy ich odnosić do tej osoby w sytuacji zakończenia kadencji i uzyskania statusu byłego Prezydenta RP (z którym przepisy ustawy wiążą też określone obowiązki i świadczenia).
- Przepisy art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji RP określają kompetencje i zadania Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej. Podniesienie ich we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku jako wzorców kontroli dotyczących określenia zasad wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i kryteriów apolityczności odnoszących się do kandydatów na stanowiska sędziowskie należy uznać za nieadekwatne do przedmiotu sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku w zakresie dotyczącym zarzutu nr III *petitum* powinien zatem zostać przez Trybunał Konstytucyjny umorzony z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że stawianie kandydatom na sędziów – istotne, czy dotyczy to sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, powszechnych czy wojskowych – wysokich wymagań dotyczących apolityczności nie jest sprzeczne z Konstytucją. Wręcz przeciwnie, wpisuje się w niezależność

i odrębność władzy sądowniczej od innych władz, wzmacnia także niezawisłość i neutralność polityczną sędziów.

Zarzut dotyczący nieokreśloności ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze wyboru sędziego TK w sytuacji, gdy dotychczasowa procedura zakończyła się niepowodzeniem (art. 19 ust. 5 w zw. z art. 16 ust. 1 Ustawy o TK z 2024 roku)

Zgodnie z art. 19 ust. 5 w zw. z art. 16 ust. 1 Ustawy o TK z 2024 roku „w przypadku, gdy Sejm nie dokonał wyboru sędziego Trybunału, Marszałek Sejmu niezwłocznie ogłasza rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału, w tym wyznacza termin zgłaszania kandydatów. Przepisy ust. 1–3 oraz art. 18 stosuje się odpowiednio, z tym że czynności określone w tych przepisach podejmuje się niezwłocznie”. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 tej ustawy „Sędziów Trybunału wybiera indywidualnie Sejm na 9-letnią kadencję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

W ocenie Prezydenta RP przywołana wyżej regulacja narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdyż „mechanizm przyjęty w art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2024 roku operujący niedookreślonymi nakazami «niezwłocznego» działania, bez wskazanych konkretnych ram czasowych, nie zapewnia sprawności postępowania ani Marszałka Sejmu i Sejmu, ani innych podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania kandydatów, czyli Krajowej Rady Sądownictwa i nieprecyzyjnie określonych «organizacji społecznych», a w efekcie nie gwarantuje wykonania konstytucyjnego nakazu dokonania i permanentnego utrzymywania przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału Konstytucyjnego” (s. 27 Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku).

W odniesieniu do zarzutu postawionego w pkt. IV *petitum* Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku należy stwierdzić, że:

- Przedmiotami tego zarzutu w istocie są nieokreśloność i nieprecyzyjność terminu „niezwłocznie” użytego w kontekście realizacji obowiązków Marszałka Sejmu i uczestników postępowania w sprawie wyboru sędziego TK, a także nieokreśloność i niejasność terminu „organizacja społeczna”.
- Jeśli zatem wziąć pod uwagę przedmiot zarzutu, zgodność tego przepisu z Konstytucją wydaje się bardziej niż oczywista. Zarówno w systemie prawnym, judykaturze, jak i doktrynie prawa, zwłaszcza nauce prawoznawstwa, termin „niezwłocznie” odnoszony do działań administracji publicznej jest interpretowany jednoznacznie, a sposób jego rozumienia nie budzi najmniejszych wątpliwości w praktyce. Oznacza on mianowicie, że organ władzy publicznej powinien podjąć daną czynność najszybciej, jak to tylko możliwe. W prawodawstwie terminem tym określa się szczególnie pilne działania władz publicznych, które powinny zostać podjęte od razu, bez zbędnej zwłoki. Dodać w tym miejscu należy, że termin ten ma też swoje zakotwiczenie konstytucyjne, został bowiem użyty w Konstytucji RP aż 10 razy (art. 41 ust. 2 i 3, art. 105 ust. 5, art. 181, art. 196, art. 200, art. 206, art. 211, art. 231, art. 235 ust. 6 Konstytucji RP). Ponadto w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP użyto wyrażenia „bez zbędnej zwłoki”, które także trudno uznać za budzące wątpliwości interpretacyjne.
- Trudno wyobrazić sobie skutki rozstrzygnięcia TK stwierdzającego, że termin „niezwłocznie” w kontekście działalności organów władzy publicznej (ale nie tylko) jest dotknięty wadą nieokreśloności, i w związku z tym przepis, w którym termin ten został użyty, jest niezgodny z Konstytucją RP. Nie chodzi tu wyłącznie o oczywisty fakt wielokrotnego użycia tego terminu w Konstytucji

RP, ale też o jego znaczenie dla obrotu gospodarczego i działania władz publicznych w kontekście stosowania regulacji prawa administracyjnego procesowego, administracyjnego gospodarczego czy cywilnego.

- Wątpliwości prawne wzbudza także przywołanie w ramach przedmiotu kontroli przepisu art. 16 ust. 1 Ustawy o TK z 2024 roku. Treść normatywna tego przepisu jest bowiem tożsama z treścią art. 194 ust. 1, który przedstawiono jako wzorzec kontroli. Do jego treści normatywnej dodano jedynie większość głosów, jaką Sejm dokonuje wyboru sędziów TK. Jest to jednak działanie jak najbardziej prawidłowe w świetle art. 197 Konstytucji RP.
- Powyższe uwagi należy odnieść również do terminu „organizacja społeczna”, którego określenie i sposób interpretacji – wobec szeregu regulacji ustawowych i regulaminowych dotyczących udziału organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa, funkcjonowania od wielu lat instytucji dialogu społecznego, mającego swoje zakotwiczenie normatywne w Preambule i wielu innych przepisach Konstytucji RP, a także zasad i struktury społeczeństwa obywatelskiego określonych w Preambule, jak i w art. 12, art. 59, art. 63, art. 172 Konstytucji RP – również nie budzą najmniejszych wątpliwości zarówno interpretacyjnych, jak i konstytucyjnych.
- Jako ostatni argument odnoszący się do zarzutu IV *petitum* Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku należy zauważyć wadliwość wzorców kontroli przywołanych przez Prezydenta RP. Całość argumentacji zawartej we wniosku odnosi się do kwestii nieokreśloności przywołanych wyżej terminów ustawowych, a zatem wzorcem kontroli powinna być zasada prawidłowej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji RP. Tymczasem wniosek jako wzorzec kontroli przywołuje jedynie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku w zakresie dotyczącym zarzutu nr IV *petitum* powinien zatem zostać przez Trybunał Konstytucyjny umorzony z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia wynikającą z nieprawidłowego określenia wzorca kontroli.

Zarzut dotyczący zobowiązania Prezydenta do przyjęcia ślubowania w terminie 14 dni od dnia wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP (art. 20 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku)

W ramach zarzutu pkt V *petitum* Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku Andrzej Duda wskazuje, że nałożenie na Prezydenta RP obowiązku przyjęcia w terminie 14 dni ślubowania od sędziego TK wybranego przez Sejm RP narusza art. 2 oraz art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Prezydent argumentuje, że „*Sejm ma wyłączną funkcję kreacyjną sędziów Trybunału*”, jednak „*z Konstytucji RP nie wynika przyznanie Sejmowi dalszych kompetencji odnoszących się do statusu sędziego, a zwłaszcza takich, które wiązałyby się z zakończeniem pełnienia przez niego funkcji przed upływem kadencji*”. Prezydent podkreśla, że wybór sędziów TK określony jest wysokim standardem ze względu na uczestnictwo Sejmu i Prezydenta w całym procesie, „*co urzeczywistnia zasadę demokratyzmu z art. 2 Konstytucji i znajduje uzasadnienie w woli suwerena (zgodnie z art. 4 Konstytucji)*”. Prezydent RP podkreśla swoją rolę w tym procesie jako strażnika porządku konstytucyjnego, co sprawia, że „*akt odebrania przez niego ślubowania sędziego TK nie może być bezwarunkowy i prowadzić do automatyzmu, gdyż w przypadku wystąpienia wątpliwości co do prawidłowości wyboru Prezydent powinien mieć możliwość wstrzymania się z odebraniem ślubowania*” (s. 31 Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku).

Prezydent RP zauważa ponadto, że termin czternastodniowy oznacza dla głowy państwa „*obowiązek niemożliwy do wykonania, w sytuacji gdy Prezydent przebywa poza granicami państwa, a także nie uwzględnia czasu na uzyskanie dowodów do wykonania normy z art. 20 ust. 2 ustawy, co ma prowadzić do nałożenia na niego obowiązku natychmiastowego działania*”.

Odnosząc się merytorycznie do postawionego zarzutu naruszenia Konstytucji RP, należy zauważyć, że:

- Konstytucja RP w sposób jednoznaczny wskazuje w art. 194 ust. 1, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są powoływani przez Sejm RP. Konstytucja nie przewiduje zatem, by jakikolwiek inny organ konstytucyjny mógł partycypować w funkcji kreacyjnej Sejmu czy też miał kompetencje do weryfikacji i podważania uchwały Sejmu o powołaniu określonej osoby na stanowisko sędziego TK.
- Na początku funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jego członkowie (sędziowie) składali ślubowanie wobec Marszałka Sejmu RP. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 roku wprowadziła w tym zakresie zmiany polegające na tym, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego składają ślubowanie wobec Prezydenta RP. Zmiana ta miała na celu przybliżenie statusu sędziów TK do sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, a także bliższe związanie systemu kontroli konstytucyjności prawa z władzą sądowniczą. Działanie to w pełni mieściło się w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy, a ukształtowana w ten sposób praktyka ustrojowa obowiązywała przez wiele lat.
- W ostatnich latach uprawnienie Prezydenta RP do odbierania ślubowania od sędziów TK powołanych przez Sejm RP zaczyna być traktowane jak prerogatywa (którą nie jest) i stosowane jako instrument kontroli działań Sejmu oraz weryfikacji – wedle uznania Prezydenta RP – prawidłowości powołania sędziów TK przez Sejm RP. Prezydent RP jest jednak pozbawiony w tym zakresie konstytucyjnych uprawnień, a jedyne, jakie posiada, mają charakter ustawowy i także ustawą mogą być zmodyfikowane. Wobec praktyki politycznej odmawiania przez Prezydenta RP przyjęcia ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm RP, która prowadzi faktycznie do zniweczenia wyboru dokonanego przez Sejm i podważenia jego kompetencji wynikających z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP (znany przykład trzech sędziów TK, którzy przez całą swoją dziewięcioletnią kadencję oczekiwali na złożenie ślubowania wobec Prezydenta), ograniczenie w tym zakresie uprawnień Prezydenta przez Ustawę o TK z 2024 roku nie dziwi i w pełni mieści się w uprawnieniach regulacyjnych ustawodawcy wynikających z art. 197 Konstytucji. Co więcej, rozwiązanie to mieściłoby się w uprawnieniach ustawodawcy także wówczas, gdyby przywrócono pierwotny model ślubowania sędziów TK wobec Marszałka Sejmu RP. Uprawnienie Prezydenta RP, o którym mowa, nie ma bowiem charakteru konstytucyjnego, lecz ustawowy.
- Argument, jakoby termin 14 dni był zbyt krótki na przyjęcie ślubowania, istotnie traci na sile, gdy weźmie się pod uwagę dotychczasową praktykę, w której zorganizowanie uroczystości państwowej przyjęcia ślubowania od sędziów TK było możliwe w dniu podjęcia uchwały Sejmu o powołaniu na stanowiska sędziowskie, a jej przeprowadzenie zorganizowano w porze nocnej tego samego dnia kalendarzowego.

W związku powyższym należy stwierdzić, że przepis art. 20 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku nie jest niezgodny z Preambułą Konstytucji RP, a także art. 126 ust. 2 i 3 oraz art. 2 Konstytucji RP.

Zarzut dotyczący możliwości złożenia ślubowania w formie notarialnej (art. 20 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku)

Zarzut zawarty w pkt. VI *petitum* Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku dotyczy stworzenia w art. 20 ust. 3 tej ustawy możliwości złożenia ślubowania przez sędziego TK w formie aktu notarialnego. Zgodnie z tym przepisem „*sędzia Trybunału po upływie co najmniej 14 dni, ale nie później niż 30. dnia od dnia jego wyboru przez Sejm, może złożyć ślubowanie w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym i przekazać je Marszałkowi Sejmu. Dokument zawierający rotę ślubowania sędziego*

Trybunału z jego podpisem notarialnie poświadczonym Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Prezesowi Trybunału”.

Prezydent RP we wniosku podnosi, że „w polskim systemie prawnym brak jakiejkolwiek funkcji publicznej, w stosunku do której mogłoby dojść do wystąpienia «ślubowania notarialnego» w ramach substytucji za zwykły akt ślubowania”. Wprowadzenie takiej możliwości prowadzi zdaniem Prezydenta „do sugerowania możliwości popełnienia przez głowę państwa deliktu konstytucyjnego, tym samym naruszając zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji”.

W odniesieniu do opisanego wyżej zarzutu należy stwierdzić, że:

- Pierwotna treść społecznego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie zawierała rozwiązania pozwalającego na złożenie ślubowania przez sędziego TK w formie aktu notarialnego. Rozwiązanie to zostało dodane do ustawy na etapie poprawek Senatu i zostało przyjęte przez Sejm RP.
- W toku prac parlamentarnych organizacje społeczne, w tym ZEP, były przeciwne wprowadzeniu takiej możliwości do Ustawy o TK z 2024 roku, ponieważ widziały w niej regulację godzącą w powagę Prezydenta RP i zakładającą, że będzie on nadużywał swoich uprawnień w stopniu wręcz graniczącym z deliktem konstytucyjnym. Wobec działań Prezydenta RP podejmowanych w okresie 2015–2024 wprowadzenie podobnej regulacji nie jest jednak zaskoczeniem.
- Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że uprawnienie Prezydenta RP do przyjęcia ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm RP ma charakter ustawowy i jest objęte daleko idącą swobodą regulacyjną ustawodawcy.

W związku powyższym należy stwierdzić, że przepis art. 20 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku nie jest niezgodny z art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji RP.

Zarzut dotyczący uprawnienia sędziów TK w stanie spoczynku do orzekania w składzie sądu dyscyplinarnego (art. 34 ust. 1 Ustawy o TK z 2024 roku)

Ostatni zarzut naruszenia Konstytucji RP postawiony we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku dotyczy zmian wprowadzonych w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a precyzyjniej – odnosi się do stworzenia możliwości, by w skład sądu dyscyplinarnego wchodził także sędziowie TK w stanie spoczynku.

Prezydent RP argumentuje we Wniosku, że „inicjować postępowanie dyscyplinarne, a nawet oskarżać i orzekać w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego mieliby także prawo byli sędziowie Trybunału, czyli znajdujący się już w stanie spoczynku”. Ponadto Prezydent RP zauważa, że: „Skarżone przepisy nie tylko są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ale także stoją w kontrze do zasady podziału i równowagi władz oraz niezależności sędziów i trybunałów, gdyż, jego zdaniem, nie jest akceptowalne, by w ustalaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK i orzekaniu o ewentualnych sankcjach brały udział osoby w dowolnym czasie w przeszłości pełniące urząd sędziego TK”.

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy w pierwszej kolejności przywołać istotne tezy zawarte w uzasadnieniu Ustawy o TK z 2024 roku wskazujące na przyczynę i potrzebę wprowadzenia głębszych zmian w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów TK. Mianowicie w uzasadnieniu tym zwraca się uwagę, że:

- „W regulacji tej wprowadzono istotne zmiany w odniesieniu do dotychczasowego stanu prawnego. Dotychczasowe zasady dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego były wzorowane na analogicznych zasadach odnoszących się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na analogii tej oparto także tryb postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Postępowanie to jest jednak efektywne w przypadku sędziów Sądu Najwyższego bądź sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż Zgromadzenia Ogólne tych sądów są wystarczająco liczne. Nie zachodzi zatem ryzyko organizacyjnej dysfunkcyjności takiego postępowania. Analogia ta okazuje się jednak zawodna w odniesieniu do Trybunału, który liczy tylko piętnastu sędziów. Jeżeli bowiem weźmiemy pod uwagę, że sąd dyscyplinarny pierwszej instancji liczy pięciu sędziów, zaś sąd dyscyplinarny drugiej instancji siedmiu sędziów Trybunału, a w dodatku z orzekania w sądzie dyscyplinarnym wyłączony jest Prezes Trybunału (dokonuje kontroli formalnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego oraz odpowiada za wylosowanie rzecznika dyscyplinarnego, a także składu sądu dyscyplinarnego orzekającego w pierwszej i drugiej instancji) oraz sędzia pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego, to okazuje się, że przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego wymaga zaangażowania czterech sędziów. Jeżeli w takiej sytuacji choćby jeden z sędziów został wyłączony (np. z uwagi na stan zdrowia lub konflikt interesów) bądź też zarzut dyscyplinarny dotyczyłby więcej niż jednego sędziego, nie można byłoby przeprowadzić postępowania dyscyplinarnego wobec braku faktycznej możliwości wyłonienia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Regulacja postępowania dyscyplinarnego wymagała zatem gruntownej zmiany. Z tego względu w projekcie (**art. 35**) zdecydowano, że skład sądu dyscyplinarnego pierwszej i drugiej instancji jest wyznaczany w drodze losowania przez Prezesa Trybunału spośród sędziów Trybunału i sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Sędziowie Trybunału w stanie spoczynku odpowiadają jednak dyscyplinarnie na podobnych zasadach jak sędziowie Trybunału (**art. 38**). Z losowania wyłączeni są natomiast Prezes Trybunału, sędzia pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego oraz obwiniony sędzia. Z losowania składu sądu dyscyplinarnego II instancji wyłącza się dodatkowo sędziów orzekających w sądzie dyscyplinarnym I instancji w tej sprawie”.
- „W projekcie rozszerzono także katalog podmiotów, które mogą złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Dotychczas wniosek taki mógł złożyć tylko sędzia Trybunału lub Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zgodnie z projektem (**art. 34**) wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może złożyć Prezydent RP, Prokurator Generalny, sędzia Trybunału oraz sędzia Trybunału w stanie spoczynku”.
- „Zawarta w projekcie definicja czynu dyscyplinarnego nawiązuje do analogicznych regulacji dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Czynem tym jest oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości (**art. 33**). Utrzymano wyłączną odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego Trybunału za wykroczenia, z wyjątkiem wykroczeń drogowych. W przypadku tych wykroczeń sędzia Trybunału może złożyć oświadczenie o zgodzie na przyjęcie mandatu karnego. Zmiana ta nawiązuje do odpowiedniej regulacji obowiązującej sędziów sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

W związku z powyższym, jeśli wziąć pod uwagę przedstawione w uzasadnieniu projektu Ustawy o TK z 2024 roku *ratio legis* tej zmiany normatywnej, należy stwierdzić, że:

- Zmiana w zakresie postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziów TK ma na celu usunięcie istotnego ryzyka dysfunkcyjności tego postępowania, związanego ze zbyt niską liczebnością Zgromadzenia Ogólnego, co może prowadzić do niemożliwości powołania sądu dyscyplinarnego II instancji.

- W świetle Ustawy o TK z 2024 roku (a także w świetle wszystkich innych obowiązujących dotychczas ustaw o TK) sędziowie Trybunału Konstytucyjnego przechodzący w stan spoczynku utrzymują status publicznego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zachowują szereg uprawnień i obowiązków sędziowskich, w tym podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak jak sędziowie TK w stanie czynnym.
- Ustawa o TK z 2024 roku (a także obowiązujące ustawy o TK, jak i ustawy wcześniejsze) nie przewiduje zakazu uczestnictwa sędziów TK w stanie spoczynku w podejmowaniu obowiązków publicznych, w tym obowiązków orzeczniczych (np. art. 42 Ustawy o TK z 2015 roku stanowił: „*Zakaz dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w art. 23 ust. 2, nie dotyczy mianowania, powołania lub wyboru sędziego Trybunału w stanie spoczynku na stanowisko w organach państwowych, w stosunku do którego przepisy ustanawiają zakaz przynależności do partii politycznej, lub w międzynarodowych organach sądowych, w szczególności Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka*”).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w zw. z art. 35 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku są zgodne z art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji RP¹⁰.

Ustawa przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

We Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające Prezydent RP sformułował cztery zarzuty naruszenia Konstytucji RP. Jak jednak wskazano wyżej, ogniskują się one wokół dwóch zasadniczych zagadnień konstytucyjnych, tj. stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania oraz skutków udziału tych osób w rozpoznawaniu spraw przez Trybunał Konstytucyjny (zarzuty 1–3 Wniosku zostaną zatem omówione łącznie), a także skrócenia kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Zarzut dotyczący stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania oraz udziału tych osób w rozpoznawaniu spraw przez Trybunał Konstytucyjny (art. 10, art. 11, art. 12 i art. 15 ust. 2 Ustawy przepisy wprowadzające)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Ustawy przepisy wprowadzające rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego „*wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 (Dz.U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz.U. poz. 2147), a także osoba wybrana na jej miejsce, zwane dalej «osobami nieuprawnionymi do orzekania», są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji*”. Nieważność obejmuje także postanowienia dotyczące sporów kompetencyjnych wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania (art. 10 ust. 2). Czynności procesowe podjęte przez Trybunał w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, wymagają powtórzenia.

Orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne prawomocne w dniu wejścia w życie Ustawy przepisy wprowadzające, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokami, o których mowa w art. 10 ust. 1, pozostają w mocy (art. 10 ust. 4).

¹⁰ W *petitum*, jako wzorzec kontroli konstytucyjności, przywołano także art. 194 ust. 1 Konstytucji, ale wzorzec ten należy uznać za nieadekwatny do przedmiotu kontroli, gdyż zawiera on regulację określającą zasady powołania sędziów TK, nie odnosi się natomiast do statusu sędziów TK w stanie spoczynku.

Zgodnie z art. 11 Ustawy przepisy wprowadzające postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze lub wnioskowi konstytucyjnemu, wydane w składzie, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, pozostają w mocy. W przypadku postanowień dotyczących odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej skarżący ma prawo ponownie wnieść skargę konstytucyjną w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy przepisy wprowadzające.

Zgodnie z art. 12 Ustawy przepisy wprowadzające do postępowań zawisłych przed TK pozostających w toku stosuje się przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem tych postępowań, w których został wyznaczony skład orzekający z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania. Wówczas postępowanie toczy się od nowa na podstawie przepisów nowej Ustawy o TK z 2024 roku.

Przepis art. 15 ust. 2 Ustawy przepisy wprowadzające wyklucza możliwość przejścia w stan spoczynku osób nieuprawnionych do orzekania.

Prezydent RP we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające jako kluczowy przedstawia zarzut naruszenia art. 190 ust. 1 Konstytucji RP przez przepis art. 10 ust. 1 Ustawy. W świetle tez wynikających z Wniosku *„skarżone przepisy prowadzą do ingerencji w kompetencyjne minimum władzy sądowniczej, co, ze względu na charakter TK jako «sądu ostatniego słowa», świadczy o ich niekonstytucyjności”*. Ponadto Prezydent RP wskazuje, że *„art. 10 ust. 1 skarżonej ustawy wprowadza nową kategorię sędziego TK, która nie jest znana Konstytucji oraz budzi wątpliwości odnośnie do jej zgodności z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji”* (chodzi o osobę nieuprawnioną do orzekania).

Nie ulega wątpliwości, że problem dotyczący oceny skutków działań orzeczniczych podejmowanych przez „osoby nieuprawnione do orzekania” w Trybunale, a także skutków prawnych orzeczeń, w których wydaniu brały udział osoby nieuprawnione do orzekania, jest jednym z najtrudniejszych zagadnień prawnych, z jakimi może spotkać się legislator w demokratycznym państwie prawnym. Poziom skomplikowania tego zagadnienia, jego złożoność prawną oraz trudność w określeniu prawidłowego wyjścia z nawarstwiających się problemów prawnych i faktycznych widać najlepiej na przykładzie lektury raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczącego tego zagadnienia¹¹. Problem ten wywołał także najwięcej wątpliwości prawnych w toku prac legislacyjnych nad Ustawą przepisy wprowadzające¹². Rozwiązanie tego problemu jest bowiem szczególnie złożone pod względem

11 Zob. M. Szwed, *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017–2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2023, <https://hfhr.pl/publikacje/raport-wyroki-tk-wydane-w-nieprawidlowych-skladach>.

12 Zob. np.: *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności poselskiego projektu ustawy „przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym”* (T.T. Koncewicz); *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (J. Zajadło); *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją poselskiego projektu Ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 254, M. Szwed); *Opinia prawna w przedmiocie projektu ustawy: Przepisy wprowadzające Ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk sejmowy nr 254, M. Dąbrowski); *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie poselskiego projektu Ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (W. Mojski); *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (M. Wiącek); *Opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu Ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (M. Haczowska); *Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego dotycząca poselskiego projektu Ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym*; *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu Ustawy: Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym*; *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie poselskiego projektu Ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (przywołane opinie są dostępne poprzez stronę podmiotową BIP Kancelarii Sejmu RP); *Opinia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE: Opinion on Two Bills of the Republic of Poland on The Constitutional Tribunal* (www.legislationline.org/Poland).

konstytucyjnym i legislacyjnym. Wątpliwe okazuje się także istnienie jednego prawidłowego pod tym względem rozwiązania normatywnego, które pozwoliłoby na pogodzenie wszystkich ścierających się wartości i problemów konstytucyjnych związanych z prowadzeniem działalności orzeczniczej w TK przez osoby nieuprawnione do orzekania. Dlatego konieczne jest odnalezienie takiego rozwiązania, które pozwoli na usunięcie z obrotu prawnego rozstrzygnięć TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, przy jednoczesnej maksymalnej ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia Konstytucji RP postawiony we Wniosku Prezydenta RP, w pierwszej kolejności należy odnieść się do treści uzasadnienia przywołanej już uchwały Sejmu RP z 6 marca 2024 roku dotyczącej kryzysu konstytucyjnego w Trybunale Konstytucyjnym. W uchwale tej stwierdza się, że:

- „Dopuszczenie do działalności orzeczniczej w Trybunale Konstytucyjnym osób nieuprawnionych do orzekania wywołało negatywne konsekwencje w systemie prawnym. Skuteczność rozstrzygnięć wydanych przez TK z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania została poddana w wątpliwość zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwie sądów krajowych i międzynarodowych”.
- „W dniu 7 maja 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18) stwierdził, że prowadzenie w Trybunale Konstytucyjnym działalności orzeczniczej przez osoby nieuprawnione od orzekania (sprawa ta dotyczyła rozstrzygnięcia wydanego przez Mariusza Muszyńskiego) narusza prawo do sądu i rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)”.
- „ETPCz podkreślił, że stwierdzone w sprawie naruszenia prawa krajowego «dotyczyły fundamentalnej zasady procedury wyboru, a mianowicie zasady, że sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada dzień powstania wakatu na tym stanowisku sędziowskim». Ta fundamentalna zasada wynikająca z art. 194 ust. 1 Konstytucji została uznana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) i potwierdzona w czterech kolejnych orzeczeniach, o których mowa powyżej. Trybunał przypomina, że Sejm VIII kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r., dopuścił się naruszenia tej podstawowej zasady, ponieważ stanowiska, na które zostali oni rzekomo wybrani, zostały już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm. (...) Trybunał zauważa, że wybór trzech sędziów w dniu 2 grudnia 2015 r. oraz ich zaprzysiężenie miały miejsce tuż przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. K 34/15. Jego zdaniem przyspieszone działania Sejmu VIII kadencji i Prezydenta RP, którzy byli świadomi nieuniknionego wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, budzą wątpliwości jako nieprawidłowa ingerencja tych organów w proces wyboru sędziów konstytucyjnych”.
- „W dniu 14 grudnia 2023 r. ETPCz wydał kolejny wyrok, w którym stwierdził, że udział w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego osób nieuprawnionych do orzekania prowadzi do naruszenia standardów rzetelnego procesu i prawa do sądu. W sprawie tej (*M.L. przeciwko Polsce*, sygn. Nr 40119/21) ETPCz potwierdził, że w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego uczestniczyły osoby nieuprawnione do orzekania, poza Mariuszem Muszyńskim, także Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak, którzy zostali powołani na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego w procedurze, której stopień wadliwości – zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – podważa legitymację składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, jako sądu ustanowionego zgodnie z Konstytucją RP i ustawą”.

- „W związku z sytuacją w Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności z uwagi na wydawanie rozstrzygnięć podważających fundamentalne zasady funkcjonowania Unii Europejskiej i członkostwa Polski w jej strukturach, Komisja Europejska wszczęła postępowanie naruszeniowe przeciwko Polsce”.
- „Problem uczestnictwa w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego osób nieuprawnionych do orzekania wymaga niezwłocznego rozwiązania poprzez odsunięcie osób nieuprawnionych od orzekania w Trybunale Konstytucyjnym. Skutki takiej działalności, jak wskazują przywołane wyżej wyroki ETPCz, prowadzą bowiem do erozji systemu prawnego, podważenia zasad zaufania do państwa i pewności prawa oraz naruszają prawa i wolności jednostki”.

Odnosząc się zatem do zarzutów I–III postawionych we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające, mając na uwadze także powyższe oraz treść uzasadnienia Ustawy przepisy wprowadzające, należy stwierdzić, że:

- Ustawodawca zmierzał do usunięcia z systemu prawnego rozstrzygnięć TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania oraz jednoczesnego stworzenia gwarancji ochrony praw jednostki i zabezpieczenia interesów w toku.
- Wybór do składu TK osób nieuprawnionych do orzekania oraz przyjęcie od nich ślubowania przez Prezydenta RP stanowiły początek kryzysu konstytucyjnego trwającego w TK nieprzerwanie od końca 2015 roku.
- Kryzysu tego można było uniknąć. W wyroku o sygn. K 34/15 (Dz.U. z 2015 roku, poz. 2129) Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem prawidłowość wyboru trzech spośród pięciu sędziów. Mimo tego wyroku TK Prezydent RP konsekwentnie odmawiał przyjęcia ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów. W wyroku z 9 grudnia 2015 roku (sygn. K 35/15) Trybunał Konstytucyjny uznał z kolei za niezgodne z Konstytucją przepisy, na podstawie których Sejm dokonał wyboru do składu Trybunału osób w miejsce prawidłowo wybranych uprzednio trzech sędziów. Wyrok ten nie został jednak poddany publikacji przez Prezesa Rady Ministrów i nie doszło do jego wykonania.
- W efekcie w Trybunale Konstytucyjnym orzekały trzy osoby pozbawione uprawnień orzeczniczych, a następnie w ich miejsce pojawiały się kolejne osoby o takim samym statusie.
- Konsekwencje prawne prowadzenia działalności orzeczniczej przez osoby nieuprawnione do orzekania uwidoczniły się już po kilku latach. W kwestii tej wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 7 maja 2021 roku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (sygn. 4907/18) oraz w wyroku z 14 grudnia 2023 roku w sprawie M.L. przeciwko Polsce (sygn. 40119/21), konstatując tym samym naruszenie przez TK art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na gruncie orzecznictwa krajowego niezgodność tę wyeksponował przede wszystkim Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 września 2021 roku (sygn. akt I KZ 29/21), wskazując m.in., że istota mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa nie sprowadza się do tego, by: „dowolny organ określić mianem Trybunału Konstytucyjnego, a osoby zasiadające w składzie takiego organu nazwać sędziami Trybunału Konstytucyjnego, ale aby był to organ opisany w Konstytucji jako Trybunał Konstytucyjny, a zatem spełniający wymogi Konstytucji RP także w aspekcie powołania do niego sędziów”. W postanowieniu siedmioosobowego składu Izby Karnej Sądu Najwyższego stwierdzono wprost, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wydane z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania nie wywołuje skutków prawnych (postanowienie z dnia 13 grudnia 2023 roku, sygn. I KZP 5/23).
- Na tej podstawie należy zatem stwierdzić bez najmniejszej wątpliwości, że w działalności orzeczniczej TK uczestniczyły osoby nieuprawnione do orzekania, a wydane z ich udziałem rozstrzygnięcia są dotknięte poważną wadą prawną. W oparciu o to niepodważalne ustalenie należy ocenić skutki działalności osób nieuprawnionych do orzekania dla legalności wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

- Konstytucja RP ani Ustawa o TK nie przewidują skutków uczestnictwa osób nieuprawnionych do orzekania w wydawaniu rozstrzygnięć przez TK. W art. 190 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza się, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.
- W świetle Ustawy o TK (jest to regulacja obowiązująca na gruncie każdej dotychczasowej ustawy o TK) w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: **KPC**), skutki udziału osób nieuprawnionych do orzekania można ocenić w świetle regulacji KPC. Ustawa ta zawiera regulacje oceniające takie skutki, zgodnie bowiem z art. 379 pkt 4 KPC sprzeczność składu orzekającego z prawem skutkuje nieważnością postępowania. Na tej podstawie zasadne jest postawienie tezy, że rozstrzygnięcia TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania zapadły w postępowaniach, które są nieważne z mocy ustawy.
- Ustawa przepisy wprowadzające zasadnie uznaje rozstrzygnięcia TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania za nieważne, przewidując jednocześnie regulację (art. 10–12), która zmierza do możliwego złagodzenia skutków tej nieważności dla praw i wolności jednostki.
- Na tej podstawie należy stwierdzić, że rozstrzygnięcia TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, jako zapadłe w nieważnych z mocy ustawy postępowaniach, nie korzystają z ochrony przewidzianej w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.
- Regulacje dotyczące ochrony praw i wolności jednostki zawarte w Ustawie przepisy wprowadzające, mające ochronić jednostkę przed skutkami nieważności rozstrzygnięć TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, są jednak niewystarczające. Konieczne okazuje się bowiem dokonanie gruntownej analizy wszystkich rozstrzygnięć wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania (jest ich obecnie około 300) i opracowanie ustawy, która pozwoli na horyzontalne usunięcie stwierdzonych w tych rozstrzygnięciach problemów konstytucyjnych oraz zachowanie praw przyznanych obywatelom.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 10, art. 11, art. 12 i art. 15 ust. 2 Ustawy przepisy wprowadzające nie naruszają art. 190 ust. 1, art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP. Konieczne jednak jest stworzenie dodatkowej ustawowej ochrony dla praw i wolności jednostki przed negatywnymi skutkami nieważności rozstrzygnięć TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania.

Zarzut dotyczący skrócenia kadencji Prezesa TK (art. 14 ust. 1 Ustawy przepisy wprowadzające)

Przepis art. 14 ust. 1 Ustawy przepisy wprowadzające przewiduje, że „od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, obowiązki Prezesa Trybunału wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale”.

Prezydent we Wniosku o kontrolę konstytucyjności Ustawy przepisy wprowadzające zarzuca temu przepisowi niezgodność z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, argumentując, że *„kadencja obecnego Prezesa TK ma umocowanie konstytucyjne, nie może podlegać modyfikacji na drodze ustawowej, więc brak jest podstaw do wprowadzania regulacji umożliwiających skrócenie wspomnianej kadencji”* oraz że *„zaskarżony przepis stanowi nieuprawnioną ingerencję we władzę sądowniczą i niezależność TK”*.

Stanowisko Prezydenta RP wyrażone we Wniosku w sposób niepełny uwzględnia okoliczności stanu faktycznego i prawnego dotyczące aktualnego statusu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczności te pełniej opisuje Uchwała Sejmu z 6 marca 2024 roku, w której stwierdza się:

- „Obok sporu dotyczącego składu orzekającego w Trybunale Konstytucyjnym wskutek kryzysu konstytucyjnego pojawił się problem dotyczący wyboru Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie podjęło bowiem w roku 2016 uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatur na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Sędzia Julia Przyłębska została zatem powołana przez Prezydenta RP na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego bez wymaganej ku temu uchwały”.
- „Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 2 Ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072) kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego trwa 6 lat. Oznacza to, że kadencja prezes Julii Przyłębskiej wygasa z dniem 21 grudnia 2021 roku, jednakże po upływie ustawowej kadencji na stanowisku Prezesa TK Julia Przyłębska odmówiła złożenia funkcji i przeprowadzenia kolejnych wyborów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, kierując nadal działalnością orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego bez jakiejkolwiek podstawy prawnej”.

W związku powyższym należy stwierdzić, że stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jest nieobsadzone, nie zachodzi zatem najmniejsze ryzyko naruszenia konstytucyjnej ochrony kadencji ani jakiegokolwiek innego przepisu konstytucyjnego przez stworzenie w Ustawie przepisy wprowadzające przepisu powierzającego zadania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sędziemu TK o najdłuższym stażu orzeczniczym w TK.

Konkluzje

W ramach konkluzji do niniejszej opinii, w odniesieniu do zarzutów postawionych przez Prezydenta RP we Wnioskach o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku i Ustawy przepisy wprowadzające, należy stwierdzić, że:

- przepisy art. 7 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy o TK z 2024 roku **nie są niezgodne** z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także **nie są niezgodne** z art. 2 Konstytucji RP oraz wynikającymi z niego zasadami zaufania obywateli do państwa i prawidłowej legislacji;
- przepis art. 16 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 r. **nie jest niezgodny** z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP;
- wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku w zakresie dotyczącym zarzutu nr III *petitum* powinien zostać przez Trybunał Konstytucyjny umorzony z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- wniosek o kontrolę konstytucyjności Ustawy o TK z 2024 roku w zakresie dotyczącym zarzutu nr IV *petitum* powinien zostać przez Trybunał Konstytucyjny umorzony z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia wynikającą z nieprawidłowego określenia wzorca kontroli;
- przepis art. 20 ust. 2 Ustawy o TK z 2024 roku **nie jest niezgodny** z Preambułą Konstytucji RP, a także **nie jest niezgodny** z art. 126 ust. 2 i 3 oraz art. 2 Konstytucji RP;
- przepis art. 20 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku **nie jest niezgodny** z art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji RP;
- przepisy art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w zw. z art. 35 ust. 3 Ustawy o TK z 2024 roku **są zgodne** z art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji RP;
- przepisy art. 10, art. 11, art. 12 i art. 15 ust. 2 Ustawy przepisy wprowadzające **nie są niezgodne** z art. 190 ust. 1, art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP. Konieczne jest jednak stworzenie dodatkowej ustawowej ochrony dla praw i wolności jednostki przed negatywnymi skutkami nieważności rozstrzygnięć TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania;

- przepis art. 14 ust. 1 Ustawy przepisy wprowadzające **nie jest niezgodny** z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jest nieobsadzone, nie zachodzi zatem najmniejsze ryzyko naruszenia konstytucyjnej ochrony kadencji ani jakiegokolwiek innego przepisu konstytucyjnego przez stworzenie w Ustawie przepisy wprowadzające przepisu powierzającego zadania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sędziemu TK o najdłuższym stażu orzecznictwa w TK.

Tomasz Zalasinski – dr, radca prawny, kierownik Katedry Prawa Collegium Civitas, specjalista w zakresie prawa konstytucyjnego i legislacji, autor licznych publikacji z tego zakresu, członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, współautor eksperckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz przepisów ustawę tę wprowadzającą, członek Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów i Prokuratury, b. sędzia Trybunału Stanu.

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 SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-33-3