



VII.510.42.2015.KM

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

sygn. akt K 34/15

Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 listopada 2015 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu o sygn. K 34/15, przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

1. **art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm., dalej też jako: ustawa o TK), który w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 ustalał 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu w zakresie dotyczącym wniosków zrealizowanych:**
 - a) **uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038),**
 - b) **uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1039),**

c) uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1040)

- jest zgodny z art. 2, art. 112, art. 194 ust. 1 i art. 197 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

2. art. 137 ustawy wymienionej w pkt 1, który w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 ustalał 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu w zakresie wniosków zrealizowanych:

a) uchwałą z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1041),

b) uchwałą z dnia 8 października w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1042)

- jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz jest zgodny z art. 2, art. 112, art. 197 Konstytucji RP, a także nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Autorzy wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie o sygn. akt K 34/15 wskazali, że nie jest zgodne ze standardem konstytucyjnym takie ukształtowanie procedury wyboru sędziów Trybunału, również poprzez wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur na stanowiska sędziowskie w TK, aby większość sejmowa Sejmu danej kadencji rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, których

kadencja wygasa w różnym czasie – co oznacza zakaz wybierania sędziów „wprzód” w sytuacji, w której ich kadencja wygaśnie w trakcie kadencji kolejnego Sejmu. Autorzy wniosku wskazali, że z tego względu art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji (por. pkt 11 wniosku posłów). Wnioskodawcy postawili art. 137 Konstytucji również zarzuty naruszenia art. 2, art. 62 ust. 1, art. 112 i art. 197 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, trzeba zgodzić się z zarzutem grupy posłów w zakresie, w jakim art. 137 ustawy o TK umożliwia wybór przez Sejm VII Kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego Trybunału Konstytucyjnego, którego kadencja upływa w roku 2015 już po zakończeniu kadencji tego Sejmu. Sytuacja ta odnosi się do sędziów, którzy zostali wybrani w miejsce sędziów TK, których kadencja upływa w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r., a więc wyborów dokonanych uchwałą Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1041) i uchwałą z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1042).

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, a ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Określenie „wybieranych indywidualnie” w Konstytucji z 1997 r. zerwało z obowiązującą poprzednio kadencyjnością całego organu. Obecnie kadencja każdego sędziego kończy się indywidualnie po 9 latach od momentu wybrania, co jest jednym z warunków zagwarantowania pluralizmu sądu konstytucyjnego. Odejście od kadencyjności całego organu prowadzi do zmniejszenia wpływu polityki na obsadę sądu konstytucyjnego. Ponadto, przy założeniu zindywidualizowania kadencji sędziów, kadencyjność TK chroni przed spetryfikowaniem składu osobowego Trybunału, przez wybór osób tylko przez jedną opcję polityczną (por. M. Zubik *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 99).

Jak wskazuje w tym zakresie M. Zubik (*op. cit.*, s. 102), „(...) jeżeli wyboru nowego sędziego Trybunału dokonuje się w miejsce osoby, której mandat dobiegł końca, wówczas kadencja nowo wybranego sędziego nie może się rozpocząć wcześniej,

niż upłynie dziewięcioletnia kadencja dotychczasowego sędziego. Wcześniejsze objęcie stanowiska byłoby niedopuszczalne, choćby dlatego że Konstytucja przesądziła liczbę sędziów Trybunału. Procedury wyborcze nie mogą prowadzić do zwiększenia tej liczby, choćby na krótki okres. Zasadą konstytucyjną jest zapewnienie ciągłości działania Trybunału, a tym samym nic nie stoi na przeszkodzie, a chyba nawet powinno być regułą, że Sejm dokonuje obsadzenia całego składu TK w taki sposób, aby zapewnić mu ciągłość działania. (...) W takiej sytuacji dziewięcioletnia kadencja sędziego Trybunału rozpocznie się z pierwszym dniem po upływie kadencji dotychczasowego sędziego, a nie z dniem podjęcia uchwały przez Sejm o wyborze danej osoby na to stanowisko.” Kadencja nowego sędziego zaczyna się więc z pierwszym dniem po upływie kadencji poprzednika, ale nic nie stoi na przeszkodzie w obecnym stanie prawnym, aby następcą dotychczasowego sędziego został wybrany w terminie wcześniejszym – jest to zresztą regułą, także z uwagi na określenie najpóźniejszych terminów, w których kandydata można zgłosić.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym reguluje wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy, w skład Trybunału wchodzi piętnastu sędziów. Sędziów Trybunału wybiera zaś indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje, Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponowny wybór do Trybunału jest niedopuszczalny (art. 17 ust. 2 zd. 2 ustawy o TK). Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziów Trybunału (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Natomiast szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu (art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Uchwalając nową o Trybunale Konstytucyjnym ustawodawca postanowił jednakże wprowadzić jednocześnie *lex specialis* o charakterze intertemporalnym tej treści, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 137 ustawy o TK). Warto zwrócić uwagę, że art. 137

ustawy o TK, odmiennie niż art. 19 ust. 2 ustawy o TK, określa cezurę dla określenia terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału. Podczas, gdy art. 19 ust. 2 ustawy o TK (będący zasadą) nakazuje liczyć ten termin od dnia upływu kadencji sędziego TK, art. 137 ustawy o TK termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału nakazuje odliczać od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 30 sierpnia 2015 r.

W tym miejscu zwrócić zaś należy uwagę, że w świetle art. 98 ust. 1 Konstytucji RP Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencja Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. W praktyce wprowadzenie do obrotu prawnego art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym spowodowało, że Sejm VII kadencji na podstawie tego przepisu mógł dokonać wyboru sędziów Trybunału na stanowiska sędziowskie nie tylko zwolnione w trakcie jego kadencji, lecz również na stanowiska sędziowskie, które będą zwolnione już po zakończeniu kadencji tego Sejmu. Rozwiązanie to w zakresie dotyczącym wyboru sędziów na stanowiska zwolnione już po upływie VII kadencji Sejmu budzi poważne wątpliwości konstytucyjne (VII kadencja Sejmu zakończyła się bowiem w dniu 11 listopada 2015 r., czyli, zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji dzień przed zebraniem się Sejmu VIII Kadencji, co nastąpiło w dniu 12 listopada). W ocenie Rzecznika, z uwagi na zasadę zindywidualizowania kadencji sędziego Trybunału, wybór następców w miejsce sędziów, których kadencja upływa w dniu 2 i 8 grudnia 2015 r. powinien nastąpić przez Sejm VIII Kadencji, gdyż dopiero w trakcie kadencji tego Sejmu upływa ich mandat.

Przepis art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm. Podkreślić należy, że *ratio legis* tego przepisu nie polega na możliwości wyboru sędziego TK przez Sejm jakiegokolwiek kadencji. Zamiarem ustrojodawcy było możliwie najlepsze zsynchronizowanie wyboru sędziego TK, którego kadencja upływa w trakcie trwania konkretnej kadencji Sejmu. W innym bowiem przypadku możliwe byłoby wprowadzenie rozwiązań ustawowych dopuszczających wybór przez Sejm jednej tylko kadencji sędziów, których kadencja będzie upływać nie tylko w ciągu kilku tygodni, czy miesięcy po zakończeniu kadencji Sejmu,

który dokonuje wyboru, ale nawet w ciągu kilka lat naprzód. Dopuszczenie możliwości takiej wykładni prawnej art. 194 ust. 1 Konstytucji RP prowadziłoby do wniosków wręcz absurdalnych. Dlatego też jedyną możliwą interpretacją prawną art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej jest takie rozumienie tego przepisu konstytucyjnego, który pozwala na wybór sędziego TK przez Sejm tej konkretnej kadencji, w trakcie której upływa kadencja sędziego TK zwalnającego swoje stanowisko sędziowskie.

W świetle powyższego art. 137 ustawy o TK, który w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 ustalał 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu w zakresie dotyczącym wniosków zrealizowanych uchwałą Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1041) oraz uchwałą Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1042) jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Dodać należy, że w opinii konstytucjonalistów, oceniających konstytucyjność art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK, „może powstać podejrzenie, że rzeczywistą (prawdziwą) intencją takiego uregulowania procedury zgłaszania wniosków, a zwłaszcza przeniesienia tej materii z regulaminu sejmowego do ustawy, było faktyczne wprowadzenie klauzuli intertemporalnej, ergo zagwarantowanie Sejmowi jeszcze VII kadencji możliwości wyboru wszystkich pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którym w roku 2015 kończyła się dziewięcioletnia kadencja (a nie tylko trzech, gdyby nie było nowej regulacji art. 19 ustawy, a w niezmienionym kształcie pozostałby przepis art. 30 regulaminu Sejmu. Gdyby tak istotnie było, to ustanowioną procedurę należałoby uznać za co najmniej urągającą kulturze politycznej i obyczajom politycznym, jeśli wręcz nie za przejaw instrumentalnego traktowania prawa, które w warunkach demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest niedopuszczalne” (J. Szymanek, opinia zlecona, BAS-69/15A, Warszawa, 23 listopada 2015 roku).

W tym miejscu należy wskazać, że potencjalna niezgodność art. 137 ustawy o TK w powyższym zakresie była w toku prac legislacyjnych sygnalizowana

Przewodniczącym Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej Senatu RP przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (pismo z dnia 9 czerwca 2015 r. o sygn. 1208/2015/MPL/MSz). Helsińska Fundacja wskazała (s. 5 wymienionego pisma), że „(...) sędziów powinien wybierać Sejm kadencji, w okresie działania której, kończą się kadencje ustępujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niekonstytucyjne jest zatem dopuszczenie w ustawie do takiej sytuacji, gdy sędziów tych będą wybierać sejmy innych, wcześniejszych kadencji.” I dalej (s. 5-6 opinii) „(...) kadencje dwójki sędziów – Z. Cieślaka i T. Liszcz – ukończą się już w okresie kadencji Sejmu kolejnej, VIII kadencji. Z tych przyczyn ich następcy na stanowiskach sędziów TK powinni zostać w zgodzie z Konstytucją wybrani przez Sejm kolejnej, VIII kadencji. Opiniowana ustawa pozwala natomiast na wybór następców dwójki sędziów jeszcze przez Sejm VII kadencji, co należy ocenić jako rodzące poważne wątpliwości konstytucyjne.”

Zarzut niezgodności art. 137 ustawy o TK nie znajduje natomiast uzasadnienia w zakresie wniosków w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału zrealizowanych uchwałą Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038), uchwałą Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1039) oraz uchwałą z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1040). Sędziowie ci zostali bowiem wybrani przez Sejm VII kadencji, a więc skład osobowy Sejmu, który zgodnie z art. 194 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 Konstytucji był jedynie właściwy do podjęcia uchwały w sprawie wyboru sędziów na stanowiska sędziowskie zwalniane w trakcie jego kadencji.

Zdaniem Rzecznika zakwestionowany art. 137 Konstytucji jest natomiast zgodny z art. 2 Konstytucji. Zarzut wnioskodawców w tym zakresie dotyczy naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego poprzez brak odpowiedniego *vacatio legis*. Zarzut ten nie znajduje uzasadnienia w treści ustawy o TK. Z art. 139 ustawy o TK wynika, że ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 108 ust. 3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Zgodnie zaś z zakwestionowanym art. 137 ustawy o TK termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosił 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W istocie więc

potencjalni wnioskodawcy mieli od momentu ogłoszenia ustawy 60 dni na dokonanie prostych czynności polegających najpierw na wyszukaniu odpowiednich kandydatów na sędziów i ich zgłoszenie do Marszałka Sejmu.

Nieporozumieniem jest natomiast poszukiwanie analogii pomiędzy orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym odpowiedniego okresu dostosowawczego w zakresie prawa wyborczego, a okresem dostosowawczym w przypadku zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów Trybunału. Otóż w tym drugim przypadku obowiązkiem Sejmu jest realizacja normy wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji i sprowadzającej się do prostego stwierdzenia, że „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów.” Przepisy ustawy powinny być dostosowane do tej normy, w konsekwencji to na ustawodawcy ciąży prawny obowiązek takiego zorganizowania procedury wyboru sędziów, aby umożliwić ciągłość działania Trybunału Konstytucyjnego w 15-osobowym składzie. Realizacja postulatu wnioskodawców prowadziłaby więc wprost do naruszenia tej normy konstytucyjnej.

Zakwestionowany art. 137 ustawy o TK nie jest też niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Z art. 62 ust. 1 Konstytucji wynika, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.

Jest oczywiste, że zaskarżony art. 137 ustawy o TK nie reguluje praw wyborczych obywateli, nie istnieje więc żaden związek pomiędzy jego treścią i powołanym przez wnioskodawców wzorcem konstytucyjnym.

Zarzuty zawarte we wniosku dotyczą też niezgodności art. 137 ustawy o TK z art. 112 i art. 197 Konstytucji przez to, że przepis ten narusza zasadę autonomii Sejmu oraz zakres konstytucyjnej delegacji dla ustawodawcy. Wnioskodawcy przyjęli założenie, że skoro z art. 112 Konstytucji wynika, iż organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu, to niedopuszczalne było regulowanie materii zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału w ustawie. Z art. 197 Konstytucji wynika natomiast,

że organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Ustawa o TK nie może więc określać trybu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału.

Art. 112 i art. 197 Konstytucji nie wyłączają jednak – w ocenie Rzecznika – możliwości uregulowania w ustawie materii trybu wyboru osób wchodzących w skład konstytucyjnych organów państwa. Wręcz przeciwnie materia ustawowa w tym zakresie jako bardziej odporna na nieprzemyślane zmiany, bardziej chroni pozycję prawną i substrat osobowy konstytucyjnych organów. Jako przykład takich regulacji można wskazać art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096), który stanowi, że Prezesa NIK – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu. Ustawa określa więc w tym przypadku organ Sejmu oraz liczbę posłów uprawnionych do zgłoszenia kandydatury, a także wymaganą większość głosów potrzebnych do wyboru przez Sejm. Gdyby więc przyjąć, że jest to wyłącznie materia regulaminowa (porządek prac Sejmu), niedopuszczalne byłoby w ogóle zamieszczanie tego typu regulacji w ustawie.

Przykład nieodporności materii regulaminowej na zmiany stanowi uchwała Sejmu RP z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 1136) polegająca na dodaniu w art. 30 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP pkt 5 zezwalającego na to, że wnioski w sprawie wyboru przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe są składane w terminach ustalonych przez Marszałka Sejmu, w przypadku zaistnienia innych bliżej niesprecyzowanych okoliczności powodujących konieczność dokonania wyboru. Wskazana zmiana Regulaminu Sejmu RP weszła w życie w dniu jej uchwalenia i stanowi doskonały dowód na to, że w przypadku konstytucyjnych organów państwa niezależnych od Sejmu to ustawa, a nie Regulamin, powinna regulować materię trybu wyboru osób do tych organów.

W kontekście art. 137 ustawy o TK nie można też pozostawić bez komentarza uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w

sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w Monitorze Polskim z dnia 23 października 2015 r. poz. 1038, 1039, 1040, 1041, 1042 (M. P. poz. 1131, poz. 1132, poz. 1133, poz. 1134, poz. 1135). W uchwałach tych Sejm stwierdził, że uchwały z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego są pozbawione mocy prawnej i zwrócił się do Prezydenta RP o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osób wskazanych w tych uchwałach. Sejm nie wskazał jednak w tych uchwałach podstawy prawnej swojego działania, co ma swoje istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) nakazującej organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma zastosowanie także do Sejmu. Sejm nie jest zaś organem uprawnionym do podejmowania rozstrzygnięć w sprawie legalności swoich aktów konkretnych, w tym przypadku aktów wyboru.

Zwrócić w tym miejscu trzeba uwagę, że wybór danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału ma charakter indywidualny i konkretny i rodzi po stronie osoby wybranej wraz z rozpoczęciem jej kadencji prawo podmiotowe do piastowania mandatu sędziego. Nieodebranie przez Prezydenta RP ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie powoduje wygaśnięcia mandatu. Taki skutek prawny może bowiem wywołać odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska (art. 21 ust. 2 ustawy o TK). Tego stanowisko nie może również sędziego pozbawić Sejm, wraz z wyborem sędziego jego właściwość w tym zakresie wyczerpuje się. Przypadki wygaśnięcia mandatu enumeratywnie określa zaś art. 36 ust. 1 ustawy o TK. Art. 180 ust. 1 Konstytucji przewiduje z kolei, że sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu może zaś nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji).

Użycie w uchwałach z dnia 25 listopada 2015 r. formuły „uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego” nie zmienia istoty rzeczy, a mianowicie tego, że jedynym celem tych uchwał jest pozbawienie wybranych już sędziów mandatu, a to może się dokonać wyłącznie na warunkach określonych w Konstytucji i w ustawie o TK.

Sejm nie jest też uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją obowiązującego prawa, w tym art. 137 ustawy o TK (co pomimo werbalnego zaprzeczenia czyni w uzasadnieniu do projektu uchwał podjętych w dniu 25 listopada 2015 r.). Jedynym organem, który może to uczynić jest Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Jedynie więc w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją art. 137 ustawy o TK (a ta niekonstytucyjność w ocenie Rzecznika ma charakter częściowy) może zaktualizować się kompetencja Sejmu do uchylecia poszczególnych uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wówczas znajdzie bezpośrednie zastosowanie art. 190 ust. 4 Konstytucji, według którego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, 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. Takim innym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji jest w ocenie Rzecznika uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału.

Jednocześnie należy się odnieść do możliwości umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do art. 137 ustawy o TK z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu ustawowego (art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W ocenie Rzecznika, co RPO podniósł już w swoim wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 23 listopada 2015 r., sygn. akt K 37/15, połączony do wspólnego rozpoznania z wnioskiem grupy posłów pod sygn. akt K 35/15, zaskarżony art. 137 ustawy o TK wywołał już skutki prawne i utracił swoją moc obowiązującą. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, wynosi 30 dni od wejścia w życie ustawy. Przepis ten wywołał już skutki prawne, ponieważ zgodnie z jego treścią, kandydatury na stanowiska sędziowskie w TK zostały zgłoszone w tym terminie, a Sejm VII Kadencji w dniu 8 października 2015 r. dokonał wyboru sędziów. W ocenie Rzecznika jednak, w przedmiotowej sprawie spełniona jest przesłanka określona w art. 104 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którą Trybunał nie umarza postępowania, z przyczyny, o której mowa

w art. 104 ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Powołany przepis stanowi, że normatywne odstępstwo od zasady orzekania o mocy obowiązującej aktów normatywnych ze względu na konstytucyjnie chronione wolności i prawa, jest wyrazem swoistego prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału Konstytucyjnego (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – pojęcie, klasyfikacja i skutki prawnej*, „Państwo i Prawo” z 2000 r. nr 12).

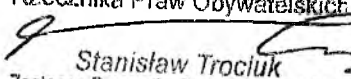
Takim konstytucyjnie chronionym uprawnieniem jest w tym wypadku prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to jest powiązane z uprawnieniem każdego obywatela do złożenia skargi konstytucyjnej, określonego w art. 79 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 1992 r. o sygn. K 8/91 stwierdził, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W swoim orzecznictwie TK wskazuje, że podstawowymi elementami składającymi się na prawo do sądu są w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) – por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97, z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99. Dodatkowo w wyroku z dnia 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 Trybunał wskazał, że bardzo ważnym elementem prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, nie został zrównany z sądami, jednak, zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, stanowi element władzy sądowniczej w Polsce. Zagwarantowanie niezawisłości oraz niezależności sądów i Trybunału Konstytucyjnego, będących władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), jest uznawane powszechnie za standard europejski. Na kwestię

niezależności i niezawisłości sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy zaś patrzeć z perspektywy realizacji przez te instytucje konstytucyjnych obowiązków ochrony praw jednostki.

W powyższym kontekście wskazać trzeba, że w polskim systemie prawnym jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki jest skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Z perspektywy skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw jednostki szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu rozpoznającego ten środek. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki. W świetle powyższego ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, w szczególności prawa do sądu, co uzasadnia w tym zakresie, w ocenie Rzecznika, wydanie orzeczenia odnoszącego się do art. 137 ustawy o TK, pomimo utraty mocy normatywnej przez ten przepis.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich