

Prezydent wobec kryzysu konstytucyjnego w Polsce (o straconej szansie na zakończenie sporu)*

Jarosław Sułkowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Istotne dla zrozumienia źródeł obecnego kryzysu jest przeanalizowanie treści prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skierowanego w 2013 r. do Sejmu VII kadencji (druk nr 1590) oraz przebiegu prac nad tym projektem, zwłaszcza że zagadnienie procedury wyboru sędziego Trybunału było jednym z motywów przystąpienia do prac nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Środowiska prawnicze od dawna postulowały wprowadzenie zmian w tym zakresie¹. Procedura wyboru sędziego – w porównaniu z ustawą z 1997 r.² – miała ulec istotnej modyfikacji. Zachowane zostało, co oczywiste, uprawnienie Sejmu do dokonania wyboru sędziego, ale znacznie rozszerzono grupę podmiotów zgłaszających osoby, spośród których mogli być następnie zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału. Uprawnienie to uzyskały: grupa co najmniej 15 posłów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, właściwe ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, rady wydziałów prawa uczelni uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, rada naukowa Instytutu Nauk Prawnych i Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisja Prawnicza Polskiej Akademii Umiejętności. Prawo zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału, spośród osób umieszczonych na liście, przysługiwało Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

* Tekst jest oparty na raporcie *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego (2015–2016) – Raport*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

- 1 Zob. P. Radziejewicz, *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/> [dostęp 14.10.2016]; *Odpowiedzi na Ankiętę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszk, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- 2 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Projekt przewidywał także dość precyzyjnie określony „kalendarz wyborczy” obsady stanowiska sędziego Trybunału. Procedura wyborcza, z pewnym uproszczeniem, miała trwać pół roku – termin ten rozpoczynał swój bieg 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego Trybunału³.

Z kolei w zakresie obowiązku składania ślubowania przez sędziego Trybunału w zasadzie powtórzono rozwiązanie z ustawy z 1997 r.⁴ Zmianie uległa tylko treść roty składanej przysięgi. Przewidziano także, że odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. W uzasadnieniu projektu nie odniesiono się do tego przepisu. Projekt został poddany ocenom eksperckim. Większość z osób opiniujących nie skomentowała treści art. 26 tego dokumentu. W dwóch opiniach odnotowano zmianę roty przysięgi⁵. Natomiast trzej opiniujący – Dariusz Dudek, Marek Chmaj oraz Marcin Wiącek dostrzegli potrzebę doprecyzowania projektowanego art. 26.

Pierwszy z opiniodawców zauważył, że „projekt nie przewiduje terminu dla złożenia ślubowania sędziowskiego. Odnosny przepis [...] można uzupełnić następująco: Odmowa złożenia ślubowania albo brak jego złożenia w ciągu 30 dni od dnia wyboru na stanowisko sędziego jest równoznaczne ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”⁶.

W ocenie Marka Chmaja, art. 26 projektu powinien precyzować moment rozpoczęcia kadencji sędziego Trybunału, „np. poprzez wskazanie, że kadencja ta rozpoczyna się w dniu złożenia ślubowania”⁷.

Ekspert Marcin Wiącek odnotował, że prace nad ustawą o TK są okazją do wprowadzenia zmian w celu uniknięcia powtórzenia się sytuacji, jaka miała miejsce w związku z wyborem sędziego TK w dniu 8 grudnia 2006 r. Ślubowanie, rozpoczynające kadencję sędziowską, zostało bowiem odebrane dopiero 6 marca 2007 r. Ekspert zauważył, że „Konstytucja nie przewiduje jakiegokolwiek udziału Prezyden-

3 W opiniach eksperckich sporządzonych do projektu tylko w jednym przypadku zwrócono uwagę na to, że rozbudowa w ustawie procedury wyborczej sędziego Trybunału może wywoływać wątpliwości ze względu na autonomię regulaminową Sejmu – zob. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 28 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf), s. 15 [dostęp 14.10.2016].

4 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

5 Zob. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 28 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf), s. 16–17 [dostęp 14.10.2016]; D. Dudek, *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Druk nr 1590), Warszawa, 26 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf), s. 8–9 [dostęp 14.10.2016].

6 D. Dudek, *Ekspertyza prawna...*, s. 9.

7 M. Chmaj, *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/\\$file/i2348-13A.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/$file/i2348-13A.rtf), s. 8 [dostęp 14.10.2016].

ta RP w procedurze wyboru sędziego TK. Prezydentowi nie można więc przyznać kompetencji do odmowy odebrania ślubowania czy innego rodzaju kompetencji, mającej wpływ na możliwość sprawowania urzędu przez sędziego TK. Dlatego też art. 26 mógłby zostać zmieniony w taki sposób, aby z tego przepisu jednoznacznie wynikało, że udział prezydenta w omawianej procedurze – skoro już taki udział przewidziano (co nie było konieczne) – ma charakter symboliczny, a nie władczy (np. termin, w jakim powinno nastąpić odebranie ślubowania)”⁸.

1. Prace nad ustawą czerwcową

Zagadnienie ślubowania nie wywoływało większych wątpliwości w pracach nad projektem ustawy. Na wspólnym posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej 24 kwietnia 2014 r. nikt nie zgłosił uwag do przepisu dotyczącego składania ślubowania wobec prezydenta. W ostatecznym tekście ustawy obowiązek złożenia ślubowania zawarty został w jej art. 21.

Procedura wyboru sędziów, całkowicie odmiennie, stała się kluczowym problemem, zwłaszcza w połowie 2015 r. Wynikało to z tego, że prace nad ustawą toczyły się w znacznej części w roku, w którym dobiegała końca VII kadencja Sejmu. Zbieżność czasowa upływu kadencji Sejmu i kadencji pięciu sędziów Trybunału zdominowała końcową fazę procedury legislacyjnej. W maju 2015 r. pojawiła się propozycja uregulowania procedury wyboru sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja kończyła się w 2015 r.

Na wspólnym posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej 6 maja 2015 r. rozpatrywano przepisy dotyczące procedury wyboru sędziego Trybunału. Posłanka Krystyna Pawłowicz zaproponowała zmiany (skreślenie art. 19–20), gdyż uważała, że zagadnienie wyboru sędziego jest unormowane w regulaminie Sejmu, a ponadto nie zgadzała się z długim okresem trwania tego postępowania⁹. Następnie głos zabrał Marek Chmaj: „mówię w porozumieniu z panem prezesem Andrzejem Rzeplińskim. Pragnę zwrócić państwa uwagę na przepis art. 19 ust. 2: »Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż cztery miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału«. Kadencje trzech sędziów Try-

8 M. Wiącek, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa, 25 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/\\$file/i2229_13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/$file/i2229_13.rtf), s. 5–6 [dostęp 14.10.2016].

9 *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji sprawiedliwości i Praw człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 6 maja 2015 r. VII kadencja*, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/\\$file/0452907.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/$file/0452907.pdf), s. 29 [dostęp 14.10.2016].

bunału upływają w tym roku 6 listopada. Jeżeli pozostawimy cztery miesiące, to nawet zakładając, że ustawa zostanie szybko uchwalona, to ustawa ma 30-dniowe *vacatio legis* i *de facto* uniemożliwimy wybór trzech sędziów Trybunału w tym roku. Jeżeli chcemy pozostawić możliwość wyboru trzech sędziów Trybunału, to termin powinien wynosić nie cztery, ale trzy miesiące”¹⁰. W konsekwencji poseł Witold Pahl zgłosił poprawkę do art. 19 ust. 2, zgodnie z którą wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż trzy miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału¹¹.

Głos zabrał również przedstawiciel Kancelarii Sejmu Przemysław Sadłoń i sformułował następującą wątpliwość: „dostrzegamy [...] trudność, która wynika z kończącej się kadencji Sejmu [...] wydaje się, że skrócenie tego terminu z czterech miesięcy do trzech miesięcy, wcale nie gwarantuje tego, iż ten wybór da się przeprowadzić bez żadnych komplikacji. [...] W tej chwili trudno jest przewidzieć, kiedy Sejm uchwali ustawę i kiedy cały proces legislacyjny zostanie wyczerpany [...]. Pod rozważę państwa, w kontekście terminów na składanie wniosków, poddaję wprowadzenie przepisu dostosowującego, który odnosiłby się do wyboru trojga sędziów, których upływ kadencji zbiega się właśnie z końcem kadencji Sejmu i wprowadzenie jakiejś regulacji w zakresie terminu, jakiejś regulacji szczególnej, dotyczącej wyboru tych trojga sędziów”¹². Pogląd ten został skrytykowany przez posłankę Krystynę Pawłowicz, w ocenie której regulamin Sejmu¹³ „dokładnie reguluje, kto, w jakim trybie i ilu posłów powinno zgłaszać kandydaturę”¹⁴. Jej zdaniem, „ustawa nie może być napisana jakby z obawy, że zmieni się układ sił w kolejnej kadencji Sejmu”¹⁵. Ostatecznie komisje przyjęły poprawkę w brzmieniu zaproponowanym przez posła Witolda Pahlę.

Do kwestii wyboru sędziów, których kadencja kończyła się w 2015 r., powrócono na kolejnym posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej (12 maja 2015). Poseł Robert Kropiwnicki (po konsultacjach z Biurem Legislacyjnym) zaproponował dodanie do projektu art. 135a, który regulowałby wybór sędziów Trybunału w Sejmie VII kadencji. Zaznaczył on, że „Trybunał może być zablokowany w pracach na okres około 6 miesięcy. Trudno sobie wyobrazić, żeby nowy parlament podczas pierwszego posiedzenia wybierał sędziów Trybunału. [...] Najpierw wybiera się prezydium, potem kształtuje się rząd i można powiedzieć, że [...] najwcześniej w okolicach lutego czy marca parlament zająłby się pracami nad wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego [...] żeby nie blokować prac Trybunału, proponuję, aby do sędziów, których kadencje upływają w tym roku, zastosować taką procedurę wyboru, żeby móc zgłaszać kandydatury w ciągu 30 dni od czasu wejścia

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*, s. 30.

13 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

14 *Ibidem*, s. 31.

15 *Ibidem*.

w życie ustawy”¹⁶. Potrzebę wprowadzenia takiej poprawki potwierdził przedstawiciel Biura Legislacyjnego Przemysław Sadłoń: „Rzeczywiście wskazywaliśmy na pewną [...] trudność, która wynika z jednej strony z upływu kadencji Sejmu, a z drugiej strony z upływu kadencji pięciorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z których kadencja trojga sędziów upływa na początku listopada, a dwojga w grudniu 2015 r. [...] Biorąc pod uwagę, że ustawa przewiduje 30-dniową *vacatio legis*, [...] wejście w życie tej ustawy, które prawdopodobnie nastąpi w sierpniu, uniemożliwiłoby dochowanie tego 3-miesięcznego terminu na złożenie wniosku. [...] Co do kierunku tego rozwiązania, to Biuro absolutnie w żaden sposób merytorycznie tego kierunku nie narzucało”¹⁷. Poprawka posła Roberta Kropiwnickiego została poparta przez 20 członków obradujących wspólnie komisji przy 4 głosach przeciwnych i 1 wstrzymującym się. W tekście ustawy przekazanym do Senatu zmiana ta została zawarta w art. 135.

Ustawa przedstawiona Senatowi do rozpatrzenia została przekazana do zaopiniowania przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu. Stanowisko do ustawy zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która zwróciła m.in. uwagę, że art. 135 dopuszcza, by wyboru dwóch sędziów, których kadencja upłynie w czasie Sejmu VIII kadencji, dokonał Sejm VII kadencji, co narusza konstytucję¹⁸.

Ustawa była rozpatrywana na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 10 czerwca 2015 r.¹⁹ Na posiedzeniu powrócono do kwestii sposobu uregulowania wyborów sędziów Trybunału w 2015 r. Uczestniczący w dyskusji Marek Chmaj przypomniał, że ostatnie posiedzenie Sejmu VII kadencji odbędzie się 24–25 września 2015 r., wybory zostaną przeprowadzone najprawdopodobniej w połowie października, natomiast pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu prezydent zwoła zapewne na początku listopada, co według mówcy oznacza, że „będziemy musieli obsadzić trzy mandaty sędziowskie”²⁰. Dodał, że „jeżeli pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu odbędzie się na początku listopada, to nie będzie szans na obsadzenie mandatu po panu sędzi Cieślaku”²¹. Konstytucjonalista przypomniał, że na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu posłowie składają ślubowanie i wybiera się organy Sejmu, a zatem „potencjalny wybór sędziów Trybunału będzie musiał się

16 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji sprawiedliwości i Praw człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 12 maja 2015 r. VII kadencja, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/\\$file/0453207.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/$file/0453207.pdf), s. 29–30 [dostęp 14.10.2016].

17 *Ibidem*, s. 30.

18 *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk senacki nr 915)*, dokument dostępny na stronie internetowej Kancelarii Senatu http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915_hfpc.pdf [dostęp 14.10.2016].

19 Zob. *Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej (386.) oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (260.) w dniu 10 czerwca 2015 r.* Dokument dostępny na stronie internetowej Kancelarii Senatu, http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjesposiedzenia/5793/stenogram/386uw_egz_4.pdf [dostęp 14.10.2016].

20 *Ibidem*, s. 10.

21 *Ibidem*.

odbyć na drugim posiedzeniu. Ponieważ należy zgłosić kandydatów na trzydzieści dni przed zakończeniem kadencji, a to już będzie po zakończeniu kadencji, to w celu wyboru nowych sędziów będzie trzeba [...] znowelizować ustawę o Trybunale Konstytucyjnym”²². Dlatego, w ocenie Marka Chmaja, należało pozostawić art. 135 w tekście ustawy. Z kolei senator Michał Seweryński był zdania przeciwnego. Przywołał – za opinią Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – wątpliwości konstytucyjne związane z możliwym wyprzedzającym VIII kadencję Sejmu wyborem sędziów Trybunału, podkreślił też, iż obawy, że nowo wybrany Sejm nie zdąży powołać sędziów, nie muszą się potwierdzić. Ponadto, w ocenie senatora, art. 135 ustawy jest „intencjonalnym przepisem, który ma ułatwić obecnej konfiguracji parlamentarnej powoływanie na wakujące stanowiska, czego w imię dobrych obyczajów parlamentarnych nie powinno się robić”²³. Senator zaproponował też, by cała ustawa wchodziła w życie 1 stycznia 2016 r. bez rozwiązań przewidzianych w spornym art. 135. Komisja ostatecznie opowiedziała się za skreśleniem art. 135 ustawy.

Mimo zmian zaproponowanych przez Senat w zakresie procedury wyboru sędziów Trybunału, w ostatecznym tekście ustawy ograniczono się do określenia kwalifikacji osoby, która może zostać wybrana sędzią Trybunału (niezbędne było legitymowanie się kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, ponadto w dniu wyboru kandydat musiał mieć ukończone 40 lat i nie mógł ukończyć 67 lat). Odrzucono też modyfikacje procedury wyboru sędziego Trybunału, ograniczając się do określenia prawa zgłaszania kandydata jako kompetencji Prezydium Sejmu oraz grupy co najmniej 50 posłów. Ustawa przewidywała także, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału. Natomiast szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określać miał regulamin Sejmu.

W ustawie znalazł się także przepis przejściowy (art. 137), zgodnie z którym 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 dnia wejścia w życie ustawy.

2. Przebieg kryzysu

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Na jej podstawie Sejm VII kadencji rozpoczął procedowanie nad wyborem sędziów Trybunału. Kadencja pięciu sędziów Trybunału upływała od-

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 13.

powiednio 6 listopada oraz 2 i 8 grudnia 2015 r. Sejm VII kadencji na posiedzeniu 8 października 2015 r. wybrał pięciu sędziów Trybunału²⁴. Daty początkowe kadencji określił odpowiednio na 7 listopada, 3 i 9 grudnia 2015 r.

Wybory parlamentarne zarządził prezydent Bronisław Komorowski. Zgodnie z § 2 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dzień wyborów został wyznaczony na niedzielę 25 października 2015 r.²⁵ Z kolei decyzję o zwołaniu pierwszego posiedzenia Sejmu podjął prezydent Andrzej Duda. Na podstawie § 1 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej prezydent zwołał pierwsze posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wybranego w dniu 25 października 2015 r. na dzień 12 listopada 2015 r. Kadencja Sejmu VII kadencji zakończyła się zatem 11 listopada 2015 r., a Sejm nowej kadencji rozpoczął funkcjonowanie dzień później.

Z chronologii czynności wyborczych wynika więc, że trzech sędziowie zakończyli pełnienie obowiązków sędziowskich w czasie trwania siódmej kadencji Sejmu, a dwie już po ukonstytuowaniu się Sejmu następnej kadencji.

W dniu 23 października 2015 r. grupa posłów PiS skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy o TK z 2015 r., w tym spornego art. 137, który był podstawą prawną pięciu uchwał Sejmu o wyborze sędziów Trybunału, których kadencja kończyła się 6 listopada, 2 i 8 grudnia 2015 r.²⁶ Zdaniem grupy posłów, art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. naruszały art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczyły sędziów Trybunału, którym kadencja upływała 2 i 8 grudnia 2015 r., ponieważ prowadziły do naruszenia praw Sejmu VIII kadencji do wyboru sędziów Trybunału. Za niezgodne ze standardem konstytucyjnym należało uznać takie ukształtowanie procedury wyboru sędziów Trybunału, również przez wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur, aby większość sejmowa „*quasi en bloc*” rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie. Niedopuszczalne, zdaniem posłów, było przeprowadzenie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego niejako „wprzód”. Wnioskodawca kwestionował wskazane przepisy, gdyż odrzucał regulację pozwalającą Sejmowi, któremu upływała kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków Trybunału, którym mandat kończył się w przyszłej kadencji Sejmu. Wnioskodawcy dostrzegli także inne wątpliwości. Ich zdaniem,

24 Zob. pięć uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w „Monitorze Polskim” z 23 października 2015 r., poz. 1038, 1039, 1040, 1041 i 1042.

25 Dz.U. 2015.1017, ze zm.

26 Dokument dostępny w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-226823563%2FK_29_15_wns_2015_10_23_ADO.pdf [dostęp 14.10.2016].

norma wywiedziona z art. 21 ustawy o TK z 2015 r. „nie rozstrzyga kwestii [...] możliwości odmowy Prezydenta do przyjęcia ślubowania, jak i prezydenckiego badania sejmowego etapu wyboru z perspektywy standardów Konstytucji, której Prezydent jest strażnikiem [...]. Prezydent nie może być zmuszony do dopuszczenia sędziego, który w jego ocenie został wybrany z naruszeniem prawa, tylko ze względu na istnienie sejmowej większości”²⁷. Termin rozprawy wyznaczony został na 25 listopada 2015 r., ale pismem procesowym z 10 listopada 2015 r. grupa posłów poinformowała Trybunał Konstytucyjny, że cofa wniosek²⁸, w konsekwencji postanowieniem z 25 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie²⁹. Mimo, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógł przynieść odpowiedź dotyczącą konstytucyjności podstawy prawnej wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji, posłowie zdecydowali ostatecznie o wycofaniu tego wniosku. Wycofany wniosek grupy posłów PiS (sprawa K 29/15) został „przejęty” przez grupę posłów PO i ponownie złożony do Trybunału Konstytucyjnego 17 listopada 2015 r. Treść obu wniosków jest w zasadzie tożsama. Sprawę zarejestrowano w Trybunale pod sygnaturą K 34/15.

Równolegle podjęte zostały dalsze działania prawotwórcze. W dniu 13 listopada 2015 r. do Marszałka Sejmu wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 12) uchwalonej ostatecznie 19 listopada 2015 r., który miał być podstawą wyboru nowych pięciu sędziów przez Sejm VIII kadencji.

Po ukonstytuowaniu się Sejmu VIII kadencji, na zamówienie Biura Analiz Sejmowych, w dniach 18, 23 i 24 listopada 2015 r. wpłynęły opinie (odpowiednio) Bogumiła Szmulika³⁰, Jarosława Szymanka³¹ i Bogusława Banaszaka³². Wszyscy trzech autorzy uznali, że procedura wyboru sędziów Trybunału, których kadencja kończyła się w 2015 r., dotknięta była wadami podważającymi jej legalność.

27 *Ibidem*, s. 11–12.

28 Dokument dostępny w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F825069446%2FK_29_15_wns_2015_11_10_ADO.pdf [dostęp 14.10.2016].

29 OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 176.

30 B. Szmulik, *Opinia prawna z 18 listopada 2015 r.*, mps powielony.

31 J. Szymanek, *Opinia w odpowiedzi na pytania 1) Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 23 listopada 2015 r.

32 B. Banaszak, *Opinia prawna stanowiąca odpowiedź na dwa pytania: 1. Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? 2. Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 24 listopada 2015 r., [http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/\\$File/69-15A_Banaszak.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/$File/69-15A_Banaszak.pdf) [dostęp 14.10.2016].

Pierwszy z autorów, po analizie przepisów ustawy o TK z 2015 r., doszedł m.in. do wniosku, że „procedura zgłoszenia 5 kandydatów na sędziego Trybunału Konstytucyjnego została dokonana niezgodnie z art. 19 [tej ustawy – J.S.], bowiem kandydatów zgłosiło jedynie Prezydium Sejmu, podczas gdy ustawa stanowi, iż zgłasza Prezydium Sejmu oraz grupa co najmniej 50 posłów”³³. Pogląd ten podzielił również Bogusław Banaszak. W ocenie Jarosława Szymanka, przepisy ustawy o TK z 2015 r. w zakresie procedury obsady substratu osobowego Trybunału – m.in. – „naruszają zasadę rozłączności przedmiotowej ustawy i regulaminu (art. 112 Konstytucji RP), podważając tym samym prawo Sejmu do samodzielnego określenia warunków proceduralnych przeprowadzenia wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przez co kolidują z konstytucyjną zasadą monopolu Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP); naruszają teleologiczne i aksjologiczne wytyczne Konstytucji w zakresie ułożenia relacji między konstytucyjnymi organami państwa, których sensem jest nie tylko rozdział, ale także równowaga władz i ich współdziałanie, których skutkiem ma być rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP); budzą uzasadnione wątpliwości jeśli idzie o naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) poprzez ustanowienie niedostatecznie (chyba) usprawiedliwionego prawa intertemporalnego oraz – to przede wszystkim – przez niewysłowione ale chyba prawdziwe intencje naruszenia rozłączności materialnej ustawy i regulaminu, jakimi było obejście regulaminowych terminów na zgłaszanie kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji miało dać monopol Sejmu VII kadencji w zgłoszeniu i wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”³⁴.

Podobnie (krytycznie) do przepisów ustawy o TK z 2015 r. odniósł się Bogusław Banaszak. Uznał – dostrzegając analogię między wywiedzionym przez TK zakazem wprowadzania istotnych zmian w prawie wyborczym na mniej niż 6 miesięcy przed wyborami – że jakakolwiek zmiana dotychczasowego trybu i terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału dokonana w okresie krótszym niż pół roku przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału oznacza naruszenie zasady państwa prawnego. Ponadto, w ocenie opiniującego, złamanie zasady obsadzania przez Sejm danej kadencji tylko tych mandatów sędziów TK, których kadencja kończy się w trakcie kadencji sejmowej, oznacza petryfikację woli wyborców nieaktualnej już w chwili wygaśnięcia mandatu sędziego i implikuje naruszenie zasady przedstawicielskiej formy rządów (art. 4 Konstytucji)³⁵.

Opinie te miały bezpośredni wpływ na podjęte przez Sejm VIII kadencji działania legislacyjne. Jak wyjaśnił w czasie rozprawy przed Trybunałem w sprawie K 35/15 poseł Marek Ast (PiS), uchwały o stwierdzeniu braku mocy prawnej wy-

33 B. Szmulik, *Opinia prawna...*, s. 14.

34 J. Szymanek, *Opinia w odpowiedzi...*, s. 19–20.

35 B. Banaszak, *Opinia prawna...*, s. 7 i 10.

borów dokonanych w dniu 8 października 2015 r. miały charakter deklaracyjny, stwierdzający określony stan faktyczny, który Wysokiej Izbie był znany. „Był znany stan faktyczny, że naruszono procedurę przy wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”³⁶. I wiedzę tę izba nabyła „w momencie zamówienia przez Biuro Analiz Sejmowych opinii prawnych i te opinie prawne na zamówienie Biura Analiz Sejmowych zostały sporządzone. Mam tu na myśli opinię prawną i prof. Banaszaka, i opinię prawną sporządzoną przez prof. Szymanka. Czyli po prostu te wątpliwości Sejmu były już wówczas jakby... no uzyskały potwierdzenie również w opiniach konstytucjonalistów”³⁷. Nawiązanie do treści opinii zawarte jest także w stanowisku Sejmu w sprawie K 35/15³⁸.

Zmierzając do wyboru nowych sędziów, Sejm VIII kadencji 25 listopada 2015 r. zmienił swój regulamin w ten sposób, że do art. 30 ust. 3 dodał pkt 5 pozwalający Marszałkowi Sejmu skrócić termin 30-dniowy na zgłaszanie kandydatów na sędziów Trybunału „w przypadku zaistnienia innych niż określone w art. 30 ust. 3 pkt 1–4 regulaminu Sejmu okoliczności powodujących konieczność dokonania wyboru”³⁹. Następnie tego samego – 25 listopada 2015 r. – Sejm podjął uchwały „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 23 października 2015 r. pod poz. 1038–1042”⁴⁰.

Reakcją na te działania było podjęte 30 listopada 2015 r. przez Trybunał Konstytucyjny postanowienie o zabezpieczeniu wniosku grupy posłów przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie K 34/15⁴¹. Mimo tych działań uchwałami podjętymi 2 grudnia 2015 r. Sejm wybrał nowych pięć osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego⁴², a w godzinach nocnych już 3 grudnia 2015 r., a przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego Prezydent odebrał ślubowanie od czterech osób wybranych do Trybunału dzień wcześniej, natomiast nie umożliwił złożenia tego ślubowania sędziom wybranym przez Sejm VII kadencji.

36 *Ibidem*.

37 Stenogram rozprawy z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1920210452%2FK_35_15_1209_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].

38 Stanowisko Sejmu RP z 8 grudnia 2015 r., http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=documenty&sygnatura=K%2035/15#uzasadnienia_czesc_131591 [dostęp 14.10.2016].

39 Zob. art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2015.1136).

40 Uchwały zostały opublikowane w „Monitorze Polskim” z 26 listopada 2015 r. poz. 1131, 1132, 1133, 1134 i 1135.

41 Postanowienie dostępne w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=13039&sprawa=16426> [dostęp 14.10.2016].

42 Uchwały zostały opublikowane w „Monitorze Polskim” z 2 grudnia 2015 r. poz. 1182, 1183, 1184, 1185 i 1186.

3. Rola prezydenta jako strażnika konstytucji

Prezydent jako strażnik konstytucji realizuje tę funkcję w różnych przestrzeniach władzy publicznej i w różnych jej przejawach, tzn. w działaniu i zaniechaniu oraz na różnych etapach aktywności, w formie prewencyjnej, przez zapobieganie naruszeniom konstytucji, jak i w formie represyjnej dla weryfikacji legalizmu podjętych już działań organów państwa⁴³. Jednak musi to czynić, jak wynika z art. 126 ust. 3 Konstytucji, w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Do realizacji określonego zadania konstytucyjnego powinien wykorzystać kompetencje konstytucyjne lub ustawowe.

Stanowisko prezydenta co do wątpliwości związanych z wyborem sędziów przez Sejm VII kadencji zostały wyartykułowane w opinii *amicus curiae* z 3 grudnia 2015 r. złożonym przed rozprawą w postępowaniu w sprawie K 34/15 oraz rozwinięte przez jego przedstawiciela na rozprawie.

Prezydent zwrócił uwagę, że art. 19 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. przyznawał uprawnienie do zgłaszania kandydatur na sędziego Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów, co było nowością normatywną, gdyż poprzednia regulacja oraz postanowienia regulaminu Sejmu posługiwały się alternatywą łączną (kandydata mogło zgłosić Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów). Takie sformułowanie art. 19 ust. 1 ustawy o TK wskazywało, że obydwie podmioty powinny działać łącznie. Prezydent zaznaczył również, że wybór sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji nastąpił z naruszeniem przepisów prawa. Z jednej strony kandydatury zgłosiło tylko Prezydium Sejmu, z drugiej natomiast, termin zgłoszenia kandydatów określono na podstawie ustawy o TK, a nie regulaminu Sejmu.

W opinii prezydenta, w odniesieniu do pięciu osób wybranych na stanowisko sędziego Trybunału przez Sejm VII kadencji, którzy nie złożyli ślubowania, i których proces wyboru nie został zamknięty, doszło do naruszenia zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, będącej trwałym elementem praktyki parlamentarnej w Polsce⁴⁴.

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

43 D. Dudek, *Autorytet Prezydenta RP a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 176.

44 Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU nr 11A/2015, poz. 185.

Prezydent dostrzegał także sprzeczność przepisów ustawy o TK regulujących termin zgłaszania kandydatów na sędziego i określających podmioty uprawnione do zgłaszania tych kandydatów z regulaminem Sejmu. Jego zdaniem, sprzeczność ta prowadzi do naruszenia autonomii regulaminowej Sejmu.

Z kolei na rozprawie 3 grudnia 2016 r. podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anna Surówka-Pasek rozwinęła argumentację prezydenta dotyczącą wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji.

W odniesieniu do kwestii ślubowania sędziego TK prof. Andrzej Wróbel zapytał – po pierwsze – jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej definiuje akt odbioru, odebrania przyrzeczenia od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm i – po drugie – jakie są konstytucyjne podstawy udziału Prezydenta. W odpowiedzi podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anna Surówka-Pasek podkreśliła, że Prezydent zgadza się z opiniami zamówionymi przez Biuro Analiz Sejmowych, wskazującymi, że proces „obsadzenia urzędu sędziego kończy się w momencie złożenia ślubowania przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁵ Wynika to, zdaniem przedstawicielki Prezydenta RP, z art. 21 ustawy o TK z 2015 r. stanowiącego, że ślubowanie składa nie sędzia, ale osoba, która została wybrana do pełnienia urzędu sędziego. Poza tym, przyjęcie, „że z chwilą wyboru przez Sejm na stanowisko sędziego osoba [...] staje się sędzią, oznaczałoby [...], że w dniu 8 października, po podjęciu stosownych uchwał przez Sejm, w skład Trybunału Konstytucyjnego, przejściowo, wchodziło 20 sędziów”⁴⁶. Podsekretarz Stanu przypomniała także *casus* Lidii Bagińskiej, względem której prezydent wstrzymał się z przyjęciem ślubowania z uwagi na wątpliwości dotyczące procedury wyboru. Odnosząc się do podstaw prawnych udziału prezydenta w procedurze obsadzania stanowiska sędziego TK, Anna Surówka-Pasek wskazała na ustawę o TK oraz na konstytucyjną prerogatywę głowy państwa w zakresie powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 Konstytucji), z zastrzeżeniem, że „procedura [związana z odebraniem ślubowania – J.S.] nie jest [...] do końca opisana w przepisach konstytucyjnych, ponieważ częściowo stanowi ona nawiązanie do statusu sędziego, częściowo stanowi [...] nawiązanie do kompetencji kreacyjnych pozostawionych po stronie parlamentu”⁴⁷.

Fragment fazy pytań dotyczył także spójnika „oraz” użytego w art. 19 ust. 1 ustawy o TK⁴⁸, który, jak wskazywała – odwołując się do opinii Bogusława Banaszaka⁴⁹ – wymagał współdziałania przy zgłaszaniu kandydatów Prezydium Sejmu i grupy

45 *Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-86102344%2FK_34_15_1203_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].

46 *Ibidem*.

47 *Ibidem*.

48 Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

49 B. Banaszak, *Opinia prawna*....

50 posłów, czego zabrakło w procedurze wyboru sędziów zakończonej uchwałami z 8 października 2015 r.⁵⁰ Ze względu na brak tej współpracy, m.in., prezydent odmówił odebrania ślubowania od tych sędziów⁵¹.

Podnoszone zastrzeżenia Prezydenta wydają się przede wszystkim nietrafne. Problem spójnika oraz (pełniącego różne funkcje) okazał się pretekstem do negatywnej oceny wyboru sędziów. W projekcie ustawy o TK, tj. w art. 23 ust. 1, przy wyliczeniu podmiotów, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów Trybunału (Prezydium Sejmu, 50 posłów), posłużono się spójnikiem „oraz”. *Prima facie* stanowiło to zasadniczą modyfikację w porównaniu z tekstem ustawy o TK z 1997 r., która przewidywała, że kandydatów przedstawiali Prezydium Sejmu lub 50 posłów. Zmianę tę można było zinterpretować w ten sposób, że ustawodawca wymaga współdziałania obu tych podmiotów, choć nie znajduje to jakiegokolwiek potwierdzenia w przebiegu prac nad ustawą. Co wynika z wielu względów.

Po pierwsze, projektodawca w uzasadnieniu wyjaśnił, że w ustawie „ustanawia się krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania osób, spośród których będą mogli być zgłaszani Sejmowi – przez (tak jak dotychczas) grupy 50 posłów **lub** [podkr. J.S.] Prezydium Sejmu – kandydaci na stanowisko sędziego Trybunału”⁵².

Po drugie, zmiany tej w ogóle nie odnotowano w opiniach eksperckich sporządzonych w toku prac ustawodawczych, a dwaj opiniujący (Bogusław Banaszak i Marcin Wiącek) uznali nawet, że projekt utrzymuje rozwiązania przewidziane w ustawie z 1997 r.

50 Jak wskazywała przedstawicielka prezydenta, „zastosowanie tego spójnika „oraz” w nowej ustawie spowodowało rzeczywiście zupełnie nową jakość, odejście od pewnej praktyki traktowania, że te podmioty, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów trybunału, mogą działać osobno. W tym wypadku zostało to sformułowane zupełnie inaczej, co – w moim odczuciu – rodziło po stronie ustawodawcy właśnie intencję innego podejścia do tego, w jaki sposób powinni być zgłaszani sędziowie. Mało tego, wydaje mi się, że tutaj takim argumentem, który przemawia właśnie za taką interpretacją tego przepisu, jest właśnie chęć współdziałania Prezydium Sejmu z posłami tak, żeby, zgłaszając kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, osiągnąć ten pluralizm, żeby nie tylko prezydium, w którym większość ma oczywiście ta partia, która jest partią rządzącą, czy koalicja rządząca, decydowała o tym, kto będzie sędzią trybunału, ale żeby zwrócić się także do posłów, współdziałać z tymi posłami właśnie w zgłoszeniu kandydatów na sędziów trybunału” – zob. *Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r.* ...

51 Przy okazji wymiany zdań na temat spójnika poseł Borys Budka zapytał: „skoro Prezydent Rzeczypospolitej interpretuje ten przepis jako łączny [...], to na jakiej podstawie przyjął ślubowanie wczoraj od czterech sędziów, którzy byli zgłoszeni nie [...] wspólnie przez Prezydium Sejmu i grupę posłów, tylko [...] na wniosek grupy posłów”. Poseł zauważył, że z jednej strony Prezydent podkreśla, że „*ratio legis* tego przepisu [...] i użycie spójnika «oraz» miało na celu zagwarantowanie współdziałania grupy posłów z Prezydium Sejmu przy zgłaszaniu kandydatur na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego”, a z drugiej przyjął ślubowanie od sędziów wybranych bez wymaganego przepisami współdziałania grupy posłów z Prezydium Sejmu – zob. *Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r.* ...

52 *Uzasadnienie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*...

W opinii z 4 listopada 2013 r. Bogusław Banaszak stwierdził, że „art. 23 ust. 1 projektu **powtarza** [podkr. J.S.] dotychczasową regulację art. 5 ust. 4 zd. 1 ustawy o TK”⁵³. Należy jednak zwrócić uwagę, że autor zmienił zdanie na ten temat i w kolejnej opinii wskazywał na wadliwość procedury wyboru sędziego ze względu na brak współdziałania Prezydium Sejmu i 50 posłów.

Z kolei Marcin Wiącek stwierdził: „[n]ie budzi zastrzeżeń koncepcja listy kandydatów »na kandydatów« na stanowisko sędziego TK, to znaczy grupy osób, spośród których Prezydium Sejmu **lub** [podkr. J.S.] grupa 50 posłów zgłasza Sejmowi ostateczne kandydatury”.

Po trzecie, w posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o TK (druk nr 1590), które odbyło się 13 stycznia 2015 r., rozważano zmiany w treści projektowanego art. 23, ale wiązały się one z 4-miesięcznym okresem na zgłaszanie kandydatów na sędziów. W dyskusji używano zamiennie spójników „lub”, „bądź” i „oraz”. Pokazuje to, że projektodawca nie miał zamiaru modyfikowania trybu wyboru sędziego Trybunału w ten sposób, by Prezydium Sejmu przedstawiało kandydata wspólnie z grupą posłów.

Po czwarte, problem spójnika nie pojawił się w dalszych pracach nad ustawą, także na etapie prac w Senacie.

Także zagadnienie przenikania się materii regulaminowej i ustawowej wydaje się być „wykreowane” *ad hoc*, a ponadto jest co do istoty błędne. Nie ma bowiem możliwości badania relacji pionowej między ustawą a regulaminem Sejmu. Można co najwyżej dostrzegać próbę wkroczenia przez ustawodawcę w autonomię regulaminową Sejmu, ale zarzut taki jest wadliwy, gdyż procedura wyboru sędziego Trybunału wymaga unormowania ustawowego ze względu na znaczenie zasady prymatu ustawy, która musi gwarantować ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego. Ponadto, dopóki ustawa jako naruszająca autonomię regulaminową nie zostanie uchylona przez sąd konstytucyjny, dopóty musi być stosowana przez organy państwa.

Odrzucić należy także pogląd głowy państwa dotyczący zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Opiera się on bowiem na fałszywym założeniu i – co oczywiste – prowadzi do wadliwych wniosków. Punktem wyjścia stanowiska prezydenta jest założenie, że Sejm nie wybiera sędziego, tylko osobę, która dopiero po złożeniu ślubowania staje się sędzią. Poglądowi temu przeczy literalna treść art. 194 Konstytucji oraz rudymmentarny zakaz wykładania konstytucji przez ustawę⁵⁴. Także dotychczasowa praktyka ustrojowa, uwzględniająca m.in. *casus* Lidii Bagińskiej, pokazuje,

53 B. Banaszak, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa, 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/\\$file/i2229-13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/$file/i2229-13.rtf), s. 13 [dostęp 14.10.2016].

54 To, że ustawa o Trybunale stanowi o osobie wybranej na urząd sędziego Trybunału, nie może wpływać na rozumienie art. 194 Konstytucji, może co najwyżej świadczyć o niekonstytucyjności przepisu.

że wątpliwości dotyczące osoby wybranej na sędziego nie mogą powodować odmowy przyjęcia ślubowania. Obowiązek Sejmu wybrania sędziego Trybunału realizuje się z chwilą podjęcia uchwały wymaganej większością głosów. Późniejsze działania, takie jak publikacja uchwały w „Monitorze Polskim” czy odebranie ślubowania nie wpływają na ważność tego obowiązku i jego zakres.

Gdyby nawet przyjąć (błędne) założenie prezydenta, że głowa państwa współuczestniczy w obsadzeniu mandatu sędziego Trybunału, zasada dyskontynuacji i tak nie ma znaczenia, gdyż brak odebrania ślubowania od sędziego nie rodzi żadnych skutków prawnych po stronie Sejmu. Bezczynność prezydenta nie niweluje wyboru – Sejm wykonał swą konstytucyjną powinność i nie może podjąć już żadnych działań. Błąd logiczny, jakiego dopuścił się prezydent, polega więc na tym, że zakłada on dyskontynuację procedury zakończonej. Należy więc zapytać, jak można nie kontynuować czegoś, co jest już zakończone?

Post factum konieczne jest także odwołanie się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15). W uzasadnieniu orzeczenia sytuację, w której prezydent mógłby na podstawie ustawy zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm w zgodzie z konstytucją, a tym samym zyskiwałby podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, Trybunał uznał za przykład „zachwiani[a] podziału i równowagi władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej”. Innym zachowaniem, które Trybunał zakwalifikował jako „zakłócenie” podziału i równowagi władzy, byłaby sytuacja, w której prezydent wpływa, przez wyznaczanie terminu ślubowania, na początek biegu kadencji sędziego TK. Zdaniem sądu konstytucyjnego, działanie takie stanowiłoby naruszenie art. 173 Konstytucji stanowiącego o odrębności władzy sądowniczej⁵⁵.

Także działania faktyczne prezydenta dowodzą, że nie podjął on próby zapobieżenia kryzysowi. Po pierwsze, od 5 sierpnia 2015 r., a więc mniej niż w tydzień od ogłoszenia ustawy, mógł zaskarżyć ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo narastających wątpliwości konstytucyjnych wygłaszanych publicznie, nie skorzystał z kompetencji określonej w art. 191 Konstytucji.

Po drugie, znając datę rozprawy Trybunału planowanej na 3 grudnia 2015 r., już po północy tego dnia prezydent odebrał ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji. Nie zgłaszał przy tym wątpliwości w zakresie braku współdziałania Prezydium Sejmu i grupy 50 posłów, które wcześniej miały przesądzać o wadliwości wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji.

Po trzecie, prezydent podpisał ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada 2015 r., która – według projektodawców – miała być podstawą wyboru sędziów przez Sejm VIII kadencji i która przewidywała mechanizm obsady miejsc po sędziach kończących kadencję w 2015 r. analogiczny do tego zawartego w „ustawie czerwcowej”, którego wprowadzenie prezydent słusznie krytykował. Prezydent nie zdecydował się na zakwestionowanie tej ustawy mimo licznych głosów różnych środowisk prawniczych podających w wątpliwość jej zgodność z konstytucją.

55 Pkt 6.3.2 wyroku TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU nr 11A/2015, poz. 186.

Każda z osób obserwujących trwający w Polsce kryzys konstytucyjny prawdopodobnie inaczej definiuje jego powody. Wydaje się jednak, że zgodność panuje co do tego, że wpływ na jego wybuch miały prace nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, które toczyły się w latach 2013–2015. Nie zarysują się – jak można przypuszczać – istotne różnice w uznaniu, że w sytuacji kryzysowej kluczową rolę do odegrania ma prezydent, któremu konstytucja powierza doniosłe funkcje – czuwania nad jej przestrzeganiem oraz gwarantowania ciągłości władzy państwowej. Odmienne oceny pojawiają się zapewne co do działań prezydenta, które miały miejsce po 30 sierpnia 2015 r., a zwłaszcza w pierwszych dniach grudnia 2015 r.

Kryzys konstytucyjny uwidocznił z całą ostrością, że sposób obsadzania stanowiska sędziego konstytucyjnego jest kluczowy dla parlamentarzystów, a oddziaływanie na skład Trybunału służy głównie wyborowi „swoich” sędziów i ma niewiele wspólnego z zasadą podziału władzy. Z tego względu oczekiwanie od głowy państwa podejmowania działań utrudniających takie postrzeganie tej procedury wydaje się wręcz naturalne.

Rozbieżności w ocenach mechanizmów ustrojowych nie spowodowały *per se* pozbawienia prezydenta szansy na zakończenie kryzysu konstytucyjnego. To działania głowy państwa doprowadziły do utraty tej szansy. Prezydent miał kilka instrumentów w ręku, które mógł wykorzystać, ale – niestety – tego nie zrobił. Nie udało się mu zatem wypełnić funkcji powierzonych przez ustawę zasadniczą.

Literatura

- Banaszak B., *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa, 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/\\$file/i2229-13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/$file/i2229-13.rtf) [dostęp 14.10.2016].
- Banaszak B., *Opinia prawna stanowiąca odpowiedź na dwa pytania: 1. Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? 2. Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 24 listopada 2015 r., [http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/\\$File/69-15A_Banaszak.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/$File/69-15A_Banaszak.pdf) [dostęp 14.10.2016].
- Chmaj M., *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/\\$file/i2348-13A.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/$file/i2348-13A.rtf) [dostęp 14.10.2016].

- Dudek D., *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Druk nr 1590), Warszawa, 26 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_rtf) [dostęp 14.10.2016].
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta RP a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Herbet A., Laskowska M., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 28 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_rtf) [dostęp 14.10.2016].
- Odpowiedzi na Ankietę konstytucyjną, [w]: B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (druk senacki nr 915), http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915_hfpc.pdf [dostęp 14.10.2016].
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 6 maja 2015 r. VII kadencja*, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/\\$file/0452907.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/$file/0452907.pdf) [dostęp 14.10.2016].
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 12 maja 2015 r. VII kadencja*, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/\\$file/0453207.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/$file/0453207.pdf) [dostęp 14.10.2016].
- Radziejewicz P., *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wyборы/procedura-wyboru-sedziow-tk/> [dostęp 14.10.2016].
- Stanowisko Sejmu RP z 8 grudnia 2015 r.*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2035/15#uzasadnienia_czesc_13159_I [dostęp 14.10.2016].
- Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-86102344%2FK_34_15_1203_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].
- Stenogram rozprawy z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1920210452%2FK_35_15_1209_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].
- Szmulik B., *Opinia prawna z 18 listopada 2015 r.*, mps powielony.
- Szymanek J., *Opinia w odpowiedzi na pytania 1) Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 23 listopada 2015 r., [http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGY2/\\$File/69-15A_Szymanek.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGY2/$File/69-15A_Szymanek.pdf) [dostęp 14.10.2016].

Wiącek M., *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Warszawa, 25 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/\\$file/i2229_13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/$file/i2229_13.rtf) [dostęp 14.10.2016].

Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej (386.) oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (260.) w dniu 10 czerwca 2015 r., http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/5793/stenogram/386uw_egz_4.pdf [dostęp 14.10.2016].