



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-6/20

SEKRETARIAT Z CY SZEFIA KS

L.dz. DS-AB-215/20

Data wpływu..... 19.03.2020.

Warszawa, dnia 16 marca 2020 r.

Do druku nr 244

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 grudnia 2019 r., SPS-WP-173-52/19 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 2019r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu usprawnienia procedury ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*.

Z poważaniem

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





**Uwagi Sądu Najwyższego
o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustaw w celu usprawnienia procedury
ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego**

1. Przedmiot i cel projektowanej regulacji.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422) osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału składają ślubowanie przed Prezydentem RP. Zgodnie z art. 1 projektu osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa ślubowanie wobec Marszałka Sejmu. Jeżeli ślubowanie wobec Marszałka Sejmu jest niemożliwe z przyczyn niezależnych od tej osoby, to ślubowanie składa się wobec Marszałka Senatu.

Stosownie do art. 2 projektu w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) wprowadza się zmianę w art. 6 ust. 1, zgodnie z którą Zgromadzenie Ogólne Trybunału tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu. Ponadto, według art. 11 ust. 5 powołanej ustawy w brzmieniu projektu, w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału „uczestniczą sędziowie Trybunału, którzy do dnia posiedzenia złożyli ślubowanie”.

Art. 3 projektu stanowi, że sędziowie Trybunału „wybrani zgodnie z przepisami przed wejściem ustawy w życie zachowują swój status”.

Art. 4 projektu przewiduje, że ustawa „wchodzi w życie 30 dni od dnia ogłoszenia”.

W uzasadnieniu projektu uznano za konsekwencję obecnego stanu prawnego sytuację, w której „Prezydent nie przyjmuje ślubowania osób wybranych na stanowisko sędziego TK” i z tego powodu „nie mają one możliwości pełnienia swojej funkcji”, a Prezydent „w praktyce staje

się dodatkowym organem wybierającym sędziów". Zdaniem projektodawców proponowane zmiany „usprawniają proces składania ślubowania przed objęciem stanowiska sędziego TK”.

2. Ustrojowe znaczenie ślubowania sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

W doktrynie przyjęto rozumieć „obowiązek złożenia wobec Prezydenta ślubowania sędziowskiego jako bezwzględny warunek rozpoczęcia sprawowania urzędu sędziego Trybunału”¹, przy czym „Prezydentowi nie przysługują żadne uprawnienia do kwestionowania merytoryczności dokonanego wyboru przez Sejm”². Znajduje także wyraz pogląd, w myśl którego złożenie ślubowania wobec Prezydenta nie jest „elementem niezbędnym do obsadzenia stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego”³. W momencie „podjęcia przez Sejm uchwały o wyborze określonej osoby na stanowisko sędziego TK staje się ona sędzią”⁴. Wskazano również, że należy odróżnić uzyskanie statusu sędziego od rozpoczęcia pełnienia urzędu, co następuje „po złożeniu ślubowania, będącego podniosłą uroczystością o charakterze symbolicznym, podczas której wybrany przez Sejm sędzia przysięga zachowywać się zgodnie z rotą ślubowania, co pozwala mu na rozpoczęcie urzędowania, czyli wykonywania funkcji sędziowskich”⁵; między dniem wyboru przez Sejm a dniem rozpoczęcia urzędowania „można mówić o osobie mającej status sędziego elekta”⁶. Zdaniem L. Garlickiego „Konstytucja przesądza w sposób wyraźny, że kompetencja obsadzania stanowisk sędziów TK należy do Sejmu i tylko do Sejmu”⁷.

Ponadto trzeba podkreślić, że w świetle uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 34/15, po dokonaniu przez Sejm wyboru na stanowisko sędziego mamy do czynienia z sędzią Trybunału, „nawet jeżeli nie rozpoczął jeszcze kadencji i

¹ Tak M. Zubik: Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 92.

² Tak M. Zubik: op. cit., s. 94.

³ Tak B. Naleziński: uwagi do art. 194, w: P. Tuleja, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 580.

⁴ Tak A. Mączyński, J. Podkowik: uwagi do art. 194, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. II, s. 1274.

⁵ Op. cit., s. 1281.

⁶ Ibidem.

⁷ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 194, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 5.

nie objął urzędu. Jest to rozwiązanie analogiczne do tego, gdy wybrany w powszechnym głosowaniu poseł lub senator – w pełnym tego słowa znaczeniu – może przystąpić do sprawowania mandatu dopiero po złożeniu ślubowania (art. 104 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 Konstytucji). Według Trybunału „zasada wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wyrażona w art. 194 ust. 1 Konstytucji, przekazuje tej izbie parlamentu wyłączną kompetencję w zakresie rozstrzygania o personalnej obsadzie sądu konstytucyjnego. Już na poziomie konstytucyjnym powiązano kwestię wyboru sędziów Trybunału z decyzją konkretnego organu władzy publicznej, mającego przy tym status organu przedstawicielskiego. Wyznaczona w ten sposób ustrojowa rola Sejmu w relacji do Trybunału Konstytucyjnego, chociaż dotyczy zasadniczej kwestii związanej z funkcjonowaniem Trybunału, czyli obsady składu osobowego TK, nie może być rozumiana jako prowadząca do jakiegokolwiek uzależnienia, czy też podporządkowania sądu konstytucyjnego woli większości parlamentarnej”⁸.

Odmienny pogląd w kwestii statusu trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji znalazł wyraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 1/17. Trybunał Konstytucyjny stwierdził mianowicie, że „ani w sentencji, ani w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15, Trybunał nie uwzględnił dokonanego przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 r. wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów TK i złożenia przez nich ślubowania wobec Prezydenta. Od 3 grudnia 2015 r. Trybunał składał się z 15 sędziów. Sejm uznał, że wybór dokonany 8 października 2015 r. nie miał mocy prawnej. (...) Trybunał nie odniósł się też w wyrokach o sygn. K 34/15 i sygn. K 35/15 do tego, które z uchwał Sejmu o wyborze sędziów TK są prawidłowe, i co za tym idzie, kto jest prawidłowo wybrany na urząd sędziego TK. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Trybunał w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r. o sygn. U 8/15. Postanowieniem tym umorzono postępowanie wszczęte wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją uchwał, na podstawie których Sejm wybrał sędziów TK. Trybunał uznał się wprost za organ niekompetentny do rozstrzygania tego rodzaju spraw”⁹.

Trybunał nie zgodził się też „z argumentem, że dani sędziowie zostali wybrani na miejsca już zajęte. Gdyby przyjąć rozumowanie wnioskodawcy, należałoby uznać, że większość

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 34/15.

⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/17.

sędziów Trybunału została wybrana na miejsca już zajęte, bo wybór odbył się w trakcie trwania kadencji urzędującego sędziego, na którego miejsce wybór został dokonany. Dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK. Sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków¹⁰.

Zdaniem Trybunału „dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie ukształtowały statusu prawnego żadnego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP (...)”¹¹. Jednakże w składzie orzekającym w sprawie o sygn. K 1/17 znajdowali się dwaj sędziowie wybrani na miejsca już zajęte w świetle orzeczeń Trybunału, które kwestionowali. Wyrok dotyczył zatem tych właśnie sędziów, a więc został wydany nie tylko z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, lecz również ustawowych standardów kształtowania składu orzekającego. Nastąpiła ponadto istotna zmiana kierunku orzecznictwa, co wymagało rozstrzygnięcia wydanego w pełnym składzie. Ponadto wydanie orzeczenia podtrzymującego dotychczasowe orzecznictwo Trybunału oznaczało dla wspomnianych dwóch sędziów zasadniczą zmianę statusu prawnego.

W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada odrębności i niezależności tego Trybunału wyrażona w art. 173 Konstytucji „musi być respektowana przez inne organy władzy publicznej, w szczególności wówczas, gdy organy te zostają włączone w proces podejmowania decyzji odnoszących się bezpośrednio do sfery funkcjonowania Trybunału. Przykładem takiego procesu jest powierzenie Sejmowi wyboru sędziów Trybunału. Wybór ten musi być zatem postrzegany jako procedura odnosząca się do niezależnego organu władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Działania podejmowane przez Sejm nie mogą prowadzić do faktycznego zaprzeczenia tej zasady. Wybór sędziów Trybunału należy postrzegać przede wszystkim jako procedurę mającą zapewnić Trybunałowi możliwość wykonywania konstytucyjnie określonych funkcji. Chodzi tu o stworzenie warunków niezależnego wypełniania zadań przez konstytucyjnie określony skład 15 sędziów,

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

„wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Nie można zatem w taki sposób interpretować unormowań konstytucyjnych bądź ustawowych, odnoszących się do procedury wyboru sędziów Trybunału, który prowadziłby do zaprzeczenia niezależności tego organu bądź też uniemożliwiał właściwe funkcjonowanie Trybunału w takim kształcie organizacyjnym, jaki wynika z obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych¹².

Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyznanie Prezydentowi RP swobody „w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy, oprócz Sejmu, organ mający prawo decydowania o obsadzie personalnej Trybunału Konstytucyjnego¹³, co przecież „nie ma podstawy prawnej ani w art. 194 ust. 1, ani w żadnym innym przepisie Konstytucji¹⁴. W punkcie 5 sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 34/15 stwierdzono istnienie obowiązku Prezydenta RP „niezwłocznego przyjęcia ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm”. Niedopełnienie tego obowiązku przez Prezydenta RP nie uprawnia Sejmu do wyboru kolejnego sędziego na miejsce już przecież zajęte i nie uprawnia Prezydenta RP do przyjęcia ślubowania od osoby wybranej na zajęte już miejsce sędziowskie, niezależnie od tego, czy Prezydent RP postępuje w ten sposób w odniesieniu do tego samego zajętego miejsca sędziowskiego po raz pierwszy, czy też kolejny¹⁵.

W myśl art. 194 ust. 1 Konstytucji RP sędziami Trybunału są osoby wybrane przez Sejm RP. Jak już wspomniano w pkt 1 niniejszej opinii Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta. Kompetencja Prezydenta „nie polega jednak na współudziale w kreowaniu składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ma swoim działaniem stworzyć warunki ku

¹² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 34/15.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta jest więc wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK¹⁶.

3. Ocena zgodności proponowanej zmiany z Konstytucją RP.

Konstytucja RP nie przewiduje składania ślubowania przez nowowybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W myśl obowiązujących rozwiązań ustawowych istnieje obowiązek złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP, co w praktyce doprowadziło do uzależnienia od Prezydenta RP rozpoczęcia urzędowania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zmiana ustawowa, polegająca na tym, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego składa ślubowanie wobec Marszałka Sejmu, a nie wobec Prezydenta, nie narusza przepisów Konstytucji, ponieważ ustawa zasadnicza nie wymaga, by sędziowie składali ślubowanie, a tym samym nie wskazuje, że mają to czynić wobec Prezydenta. Wprowadzenie obowiązku składania ślubowania wobec Marszałka Sejmu nie narusza także zasady podziału władz. Przeciwnie, przyczynia się do pełniejszego urzeczywistnienia tej zasady, ponieważ mamy do czynienia z rozwiązaniem zgodnym z art. 173 Konstytucji, w myśl którego „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Skoro sędziowie są wybierani przez Sejm, to składanie przez nich ślubowania wobec Marszałka Sejmu pozostaje w granicach relacji wyznaczonej przez Konstytucję.

Projekt posługuje się określeniem „osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału” (art. 1). Jednakże, skoro źródłem statusu sędziego jest wybór przez Sejm, a nie ślubowanie, to wobec Marszałka Sejmu występuje przecież sędzia Trybunału Konstytucyjnego, co znajduje odzwierciedlenie w rocie ślubowania, nawiązującej do wykonywania obowiązków już powierzonych.

W myśl art. 1 projektu jeżeli ślubowanie „osoby wybranej na stanowisko sędziego Trybunału” wobec Marszałka Sejmu „jest niemożliwe z przyczyn niezależnych od tej osoby”, ślubowanie „składa się wobec Marszałka Senatu”. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm. Nie jest przewidziany udział Senatu w tym procesie.

¹⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 34/15.

Marszałek Senatu nie jest konstytucyjnie umocowany do zastępowania Marszałka Sejmu we wszystkich sprawach.

Powyższe rozwiązanie jest także niezgodne z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), w świetle której wydawanie przepisów niejasnych i niejednoznacznych stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁷. Projekt posługuje się pojęciem „przyczyn niezależnych od osoby wybranej na stanowisko sędziego”. Nie jest jasne, czym ma się kierować ta osoba w procesie ustalania, że zachodzą tego rodzaju przyczyny, które wymagają złożenia ślubowania wobec Marszałka Senatu, a w szczególności po jakim czasie od dokonanego wyboru można już uznać, że Marszałek Sejmu nie przyjmuje ślubowania na tyle długo, że trzeba je złożyć wobec Marszałka Senatu. Może to prowadzić do niepewności związanej ze statusem sędziów, którzy uznaliby, że ślubowanie wobec Marszałka Sejmu jest niemożliwe „z przyczyn niezależnych od nich”, ponieważ Marszałek Sejmu ślubowania nie odbiera, a zatem wybierają Marszałka Senatu, skoro ślubowanie „składa się” wobec tego Marszałka. W ten sposób – zgodnie z nowym brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowiącego, że Zgromadzenie Ogólne tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu – w skład tego Zgromadzenia mogą wchodzić sędziowie, którzy złożyli ślubowanie wobec Marszałka Senatu, ponieważ złożenie ślubowania wobec Marszałka Sejmu było niemożliwe z przyczyn niezależnych od nich, ale zależnych od Marszałka Sejmu. Sędziowie ci będą też – w myśl art. 11 ust. 5 powołanej ustawy w brzmieniu projektu – uczestniczyli w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Może się zatem okazać, że liczba sędziów, którzy złożyli ślubowanie jest większa niż 15. Projekt nie zawiera wskazówek dotyczących rozwiązania tego rodzaju problemu, który może powstać wobec sporu o status trzech sędziów, od których ślubowania nie odebrał Prezydent RP.

Zgodnie z art. 3 projektu sędziowie Trybunału Konstytucyjnego „wybrani zgodnie z przepisami przed wejściem ustawy w życie zachowują swój status”. Przepis ten stanowi swego rodzaju superfluum legislacyjne, ponieważ projekt nie stwarza podstaw do kwestionowania

¹⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 7/99.

statusu sędziów Trybunału. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz znajdujących wyraz w innych orzeczeniach odmiennych poglądów Trybunału sformułowanie „wybrani zgodnie z przepisami” może okazać się źródłem przeciwstawnych interpretacji.

Określenie w art. 4 projektu terminu wejścia ustawy w życie (30 dni od dnia ogłoszenia) byłoby bardziej jednoznaczne przy zastosowaniu formuły „po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia”.