



dr Tomasz Zalasiński
Radca prawny

Opinia
dotycząca zmian sposobu wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego
przewidzianych w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy 1590/VII kadencja)

I. Uwaga wprowadzająca

Niniejsza opinia została opracowana na zamówienie **Instytutu Prawa i Społeczeństwa „INPRIS”**, w związku z pracami parlamentarnymi i konsultacjami społecznymi prezydenckiego projektu Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk 1590/VII kadencja, dalej: „**Projekt ustawy o TK**” lub „**Projekt**”).

Przedmiot analizy zawartej w opinii obejmuje wyłącznie te przepisy Projektu, które dotyczą sposobu wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

II. Aktualny stan prawny

Konstytucja RP w art. 194 ust. 1 wskazuje, że „*Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na okres 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny*”. Zasady i tryb wyboru sędziów TK, a także wymagania dotyczące kwalifikacji kandydatów na sędziów, dookreślają przepisy art. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹. Przepisy te stawiają przed kandydatami na sędziów następujące wymagania:

- sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (ust. 3),
- kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału przedstawia co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (ust. 4).

¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z 2000 r. ze zm.).



W zakresie dotyczącym kompetencji kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego ustawa o Trybunale Konstytucyjnym odwołuje się do Ustawy o Sądzie Najwyższym² oraz Ustawy o ustroju sądów administracyjnych³. Regulacje obowiązujące w zakresie dotyczącym kwalifikacji koniecznych do kandydowania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, kształtują się następująco:

- Zgodnie z art.22§1 ustawy o Sądzie Najwyższym po pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołany ten kto:
 - ✓ ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych (pkt 1);
 - ✓ jest nieskazitelnego charakteru (pkt 2);
 - ✓ ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce (pkt 3);
 - ✓ wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej (pkt 4);
 - ✓ jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego (pkt 5);
 - ✓ ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza (pkt 6).
 - ✓ Wymagania, o których mowa w ostatnim z powyższych punktów (pkt 6), nie dotyczą osoby, która pracowała w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych.
- Zgodnie z art. 7§1 i §2 w zw. z art. 6§1 pkt 1-4 i 6 oraz §2-4 ustawy o ustroju sądów administracyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego może być powołany ten, kto:
 - ✓ spełnia wymagania określone w art. 6 § 1 pkt 1-4 i 6 (tj. posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej),

² Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 499, tekst. jedn. Z 2013 r.).

³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).



- ✓ ukończył 40 lat⁴ oraz pozostawał co najmniej dziesięć lat na stanowisku sędziego lub prokuratora albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Wymaganie ukończenia 40 lat nie dotyczy sędziego, który co najmniej przez trzy lata pozostawał na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego,
- ✓ do powołania na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego stosuje się także przepisy art. 6 § 2 – 4 ustawy o ustroju sądów administracyjnych.

Szczegóły dotyczące parlamentarnej procedury wyboru sędziów TK przez Sejm regulują przepisy art. 26 – 31 Regulaminu Sejmu RP.

III. Projektowany stan prawny

Zgodnie Projektem ustawy o TK:

„Art. 17. 1. W skład Trybunału wchodzi piętnastu sędziów.

2. Sędziów Trybunału wybiera indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje Sejm, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponowny wybór do Trybunału jest niedopuszczalny.

Art. 18. 1. Sędzią Trybunału może być wybrana osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz:

- 1) ma obywatelstwo polskie;*
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych;*
- 3) jest nieskazitelnego charakteru;*
- 4) ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce lub zagraniczne uznane w Polsce i uzyskała tytuł magistra;*
- 5) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału;*
- 6) w dniu wyboru ma ukończone 40 lat;*
- 7) przez co najmniej 10 lat pracowała na stanowisku sędziego, prokuratora lub wykonywała w Rzeczypospolitej Polskiej zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo zajmowała stanowiska w instytucjach publicznych związane z tworzeniem lub stosowaniem prawa.*

⁴ Obowiązku ukończenia 40 lat nie stosuje się wobec sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy ubiegając się o stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, legitymują się co najmniej 3 letnim stażem na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 7§1).



2. Wymaganie, o którym mowa w ust. 1 pkt 7, nie dotyczy osoby posiadającej tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, zatrudnionej w uczelni lub jednostce naukowej.

3. Osoby sprawujące mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego mogą kandydować na stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli w dniu wyboru upłynęły co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu.

Art. 19. 1. Nie później niż 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego Trybunału Marszałek Sejmu, w formie obwieszczenia ogłoszonego w Monitorze Polskim, informuje o możliwości zgłaszania osób, spośród których mogą być następnie zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału.

2. W terminie 2 miesięcy od ogłoszenia obwieszczenia do Marszałka Sejmu mogą być zgłaszane osoby spełniające wymagania wymienione w art. 18.

Art. 20. 1. Prawo zgłaszania osób, o których mowa w art. 19, przysługuje:

- 1) grupie co najmniej 15 posłów,
- 2) Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego;
- 3) Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 4) Krajowej Radzie Sądownictwa;
- 5) Krajowej Radzie Prokuratury;
- 6) właściwym ogólnokrajowym organom samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy;
- 7) radom wydziałów prawa uczelni, uprawnionym do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, radzie naukowej Instytutu Nauk Prawnych i Komitetowi Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Umiejętności.

2. Uprawniony podmiot może zgłosić jedną osobę na jedno stanowisko sędziego Trybunału. Do każdego zgłoszenia należy dołączyć uzasadnienie oraz zgodę osoby zgłaszanej.

Art. 21. 1. Marszałek Sejmu sprawdza, czy zgłoszenie zostało dokonane przez uprawniony podmiot oraz czy uzasadnienie zawiera dane, o których mowa w art. 18.

2. Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia od nieuprawnionego podmiotu, jak również dotyczącego osoby niespełniającej wymagań, o których mowa w art. 18, lub ze względu na brak zgody osoby zgłaszanej, o czym powiadamia podmiot dokonujący zgłoszenia.

Art. 22. 1. Marszałek Sejmu, nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji sędziego Trybunału, przekazuje posłom oraz podaje do publicznej wiadomości listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału, zwaną dalej „listą”.

2. Na liście zamieszcza się, w kolejności alfabetycznej, nazwisko i imię zgłoszonej osoby wraz z informacją o podmiocie zgłaszającym oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 20 ust. 2.

Art. 23. 1. Prawo zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału, spośród osób umieszczonych na liście, przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.



2. Zgłoszenie kandydata następuje nie później niż 2 miesiące przed upływem kadencji sędziego Trybunału.

Art. 24. Jeżeli głosowanie nie zostało zakończone wyborem sędziego Trybunału, stosuje się art. 23 ust. 1, z tym że zgłoszenie kandydata następuje w terminie 14 dni od dnia głosowania.”

III. Uwagi do projektowanych zmian

Przepisy art. 17 ust. 1 i 2 Projektu powtarzają w dużym stopniu regulacje zawarte w Konstytucji RP (art. 194 ust. 1). Zgodnie z kanonami techniki prawodawczej powtarzanie w ustawie norm konstytucyjnych nie jest konieczne.

Przepis art. 18 zawiera we wprowadzeniu do wyliczenia warunków „wyróżniania się wiedzą prawniczą” (art. 194 ust. 1 Konstytucji), który następnie rozwija i doprecyzowuje w sposób zbliżony do istniejącego w obecnym stanie prawnym (art. 18 ust 1 i 2 Projektu). Regulacja ta przewiduje jednak dwie istotne zmiany w stosunku do stanu obecnego. Pierwsza polega na wprowadzeniu obligatoryjnego wymogu ukończenia w dniu wyboru wieku 40 lat (art. 18 ust. 1 pkt 6 Projektu). Obecnie wymóg taki dotyczy sędziów NSA, a nie obejmuje sędziów SN, co daje prawną możliwość wyboru na urząd sędziego TK osoby, która nie ukończyła 40 roku życia. Zmianę, o której mowa, należy ocenić co do zasady pozytywnie, choć nie ma ona jednak istotnego znaczenia. Poziom wiedzy prawniczej i doświadczenia zawodowego, wymaganego dla ubiegania się o stanowisko sędziego TK, niezwykle trudno jest bowiem osiągnąć przed ukończeniem 40 roku życia.

Druga z proponowanych zmian przewiduje możliwość ubiegania się o stanowisko sędziego TK przez osobę, która wprawdzie nie posiada 10 letniego doświadczenia na stanowisku sędziego, prokuratora, adwokata, radcy prawnego, czy notariusza, ani nie jest profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych zatrudnionym w szkole wyższej, ale przez 10 lat „zajmowała stanowiska w instytucjach publicznych związane z tworzeniem lub stosowaniem prawa” (art.18 ust. 1 pkt 7). Wprowadzenie tej zmiany niestety w sposób rażący odbiega od słusznie przyjętego kierunku podnoszenia wymagań wiedzy prawniczej koniecznych do możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego TK. **Trudno znaleźć uzasadnienie przemawiające za tym, by sędzią Trybunału Konstytucyjnego mogła stać się osoba, która – zgodnie z treścią Projektu – nigdy nie uzyskała uprawnień do wykonywania żadnego zawodu prawniczego, nie posiada także wystarczającego dorobku naukowego w zakresie nauk prawnych, a może się poszczycić wyłącznie 10 letnim stażem pracy w administracji publicznej (stanowisko związane z tworzeniem lub stosowaniem prawa obejmuje w istocie niemal całą działalność**



administracji publicznej wszelkich możliwych szczebli, także stanowiska szeregowe). Tego rodzaju doświadczenie być może jest wystarczające do ubiegania się o stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (zob. art. 6§1 pkt 7 Ustawy o ustroju sądów administracyjnych – tu jednak wskazuje się, że tworzenie lub stosowanie prawa ma dotyczyć prawa administracyjnego), ale z całą pewnością **rozwiązanie to nie licuje z wymaganiami stawianymi kandydatom na sędziów zarówno Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a tym bardziej Trybunału Konstytucyjnego. Można mieć poważne wątpliwości czy przepis art. 18 ust. 1 pkt 7, w zakresie o którym mowa, pozostaje w zgodzie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, który stwierdza, że sędziów TK wyłania się „spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”.**

Projekt w art. 18 ust. 3 spośród kandydatów na sędziego TK wyłącza parlamentarzystów oraz byłych parlamentarzystów w okresie 4 lat od wygaśnięcia mandatu. Wprowadzenie tego ograniczenia – jak się wydaje – można próbować uzasadniać na dwa sposoby. Po pierwsze może ono przeciwdziałać sytuacji, w której parlamentarzysta pracujący nad ustawą ocenia ją następnie pod względem zgodności z Konstytucją jako sędzia TK. Po drugie, zmiana ta może mieć na celu „oddalenie” kandydatów na sędziów TK od bieżącego życia politycznego. Zasadność wprowadzenia powyższego ograniczenia jest jednak dyskusyjna. Nie ma bowiem gwarancji, że pomimo upływu 8 lat (4 lata kadencji parlamentarnej oraz 4 lata karencji) sędzia TK nie będzie oceniał konstytucyjności ustawy, w której przyjęciu uczestniczył jako parlamentarzysta. Wystarczająco wydaje się w takich sytuacjach instytucja wyłączenia sędziego. W drugim natomiast przypadku „oddalenie” od bieżącego życia politycznego ma swoje zalety. Sędzia TK nie powinien być bowiem politykiem. Są jednak także minusy takiego rozwiązania, które w mojej ocenie w tym przypadku przeważają. Przepis ten zamyka bowiem na długo drogę do Trybunału Konstytucyjnego tym parlamentarzystom (lub byłym parlamentarzystom), którzy wyróżniają się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym, a nieskazitelność ich charakteru (zob. art. 18 ust. 1 pkt 3) daje gwarancje niezawisłego wypełniania obowiązków sędziego TK. W takim przypadku doświadczenie parlamentarne staje się zaletą. Ponadto w interesie publicznym mieści się postulat, aby – ze względu na konieczność zapewnienia należytej jakości stanowionego prawa – w parlamencie zasiadali prawnicy o najwyższych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym. Wprowadzenie ograniczenia, o którym mowa, doprowadzi do tego, że wielu prawników, którzy choćby hipotetycznie rozważają nawet w odległej przyszłości (8 lat) zwieńczenie swojej kariery zawodowej w Trybunale Konstytucyjnym, zrezygnuje z jakiegokolwiek formy parlamentarnego zaangażowania w sprawy publiczne, z oczywistą szkodą zarówno dla interesu publicznego, jak i jakości stanowionego prawa.



Ograniczenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 Projektu, nie stanowią jednak gwarancji dokonania prawidłowego wyboru kandydatów na sędziów TK. Najistotniejszy w tym przypadku – jak pokazuje praktyka – jest sposób takiego doboru kandydatów, by wyłonić osoby faktycznie wyróżniające się wiedzą prawniczą. Projekt przewiduje w tym zakresie istotne zmiany:

- wprowadza się dwustopniową procedurę wyłaniania kandydatów na sędziów (art. 19 Projektu), wskazując szeroki katalog podmiotów, które mogą wysunąć propozycję „kandydata na kandydata” (art. 20 ust. 1 Projektu),
- utworzona w ten sposób lista prawników stanowi zbiór osób, z których Prezydium Sejmu lub grupa 50 posłów będzie mogła wskazać kandydatów na sędziów (art. 23 ust. 1 Projektu).

Przedłożona propozycja zasługuje na uznanie, w szczególności z uwagi na stworzenie mechanizmu wyłaniania osób ubiegających się o kandydowanie realnie wyróżniających się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym. Dotychczas kwestię tę pozostawiano wyłącznie posłom, których propozycje nie zawsze dawały gwarancję wyboru kandydata o najwyższych kompetencjach i nieskazitelnym charakterze. Analiza Projektu prowadzi do wniosku, że – pomimo wprowadzonych zmian – ostateczna lista kandydatów na sędziów faktycznie będzie jednak wyłaniana na identycznych zasadach jak obecnie (zob. art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu), z wszelkimi tego wadami. Z tą jednak różnicą, że obecny dobór kandydatów, dokonywany także przez grupę 50 posłów lub Prezydium Sejmu, będzie musiał zostać poprzedzony zgłoszeniem osoby do listy ubiegających się o kandydowanie (co może uczynić m.in. grupa 15 posłów). Istnieje zatem ryzyko, że proponowane zmiany, a w szczególności wysiłek środowisk prawniczych zmierzający do wyłonienia osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, nie przyniosą oczekiwanego rezultatu.

Aby uniknąć tego ryzyka można byłoby rozważyć wprowadzenie dwóch alternatywnych poprawek:

- 1) usunięcie z katalogu zawartego w art. 20 ust. 1 Projektu możliwości zgłaszania osób do grupy „kandydatów na kandydatów” przez posłów. W ten sposób lista, o której mowa w art. 19 Projektu, byłaby formułowana wyłącznie przez środowiska prawnicze. Dopiero z tej zamkniętej listy prawników grupa 50 posłów lub Prezydium Sejmu dokonywałoby wyboru kandydatów na sędziów TK,
- 2) stworzenie możliwości wysuwania przez środowiska prawnicze bezpośrednio kandydatów na sędziów TK, a nie „kandydatów na kandydatów”. W takim przypadku kandydatury na sędziego TK byłyby proponowane przez grupę 50 posłów lub Prezydium Sejmu oraz – katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów powinien wówczas zostać



zawężony w stosunku do art. 20 ust. 1 Projektu – Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajową Radę Sądownictwa, Krajową Radę Prokuratury oraz ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych i notariuszy.

Wydaje się, że nie ma przeciwwskazań konstytucyjnych dla wprowadzenia jednego z powyższych rozwiązań. Najkorzystniejszym i najprostszym wydaje się być rozwiązanie, o którym mowa w pkt 2 powyżej.

Zasadne wydaje się także wprowadzenie wymagania, aby wszystkie zgłoszone kandydatury zostały gruntownie zweryfikowane pod względem formalnym. Dotychczasowa praktyka, zgodnie z którą opierano się na materiałach dokumentujących dorobek zawodowy opracowanych przez kandydatów, kilkakrotnie okazywała się zawodna i jedynie dzięki społecznej kontroli procesu wyłaniania sędziów TK udało się usunąć kandydatury, które nie spełniały wymagań ustawowych lub rodziły wątpliwości co do nieskazitelności charakteru kandydata.

Warszawa, 28 stycznia 2014 r.

Tomasz Zalasinski