



Warszawa, 15 listopada 2016 r.

## Opinia do ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego

(druk nr 321)

### I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma być – w zamierzeniu autorów jej projektu – aktem normatywnym komplementarnym względem ustawy regulującej organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (pierwsze czytanie projektu tej ustawy rozpoczęło się na ostatnim posiedzeniu Sejmu w dniu 2 listopada 2016 r.). Jak zaznaczono w uzasadnieniu inicjatywy ustawodawczej dotyczącej statusu sędziów TK, rozdzielenie materii, która jak dotąd unormowana była w jednym akcie rangi ustawowej, na kwestie, o których mowa w art. 197 Konstytucji, oraz pozostałe, w tym problematykę warunków pracy i zasad wynagradzania sędziów (art. 195 ust. 2 Konstytucji), jest realizacją zaleceń zawartych w dokumencie zatytułowanym „Raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego” z dnia 15 lipca 2016 r.

Opiniowana ustawa reguluje wyczerpująco niemal całokształt zagadnień związanych ze statusem sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Tylko w kilku sprawach, w tym w zakresie praw do dodatku za długoletnią pracę, gratyfikacji jubileuszowej, dodatkowego urlopu, płatnego urlopu dla poratowania zdrowia oraz praw i obowiązków związanych nieobecnością w pracy z powodu choroby, ustawa odsyła do innych przepisów (tak zwłaszcza art. 19, który nakazuje odpowiednie stosowanie art. 43–45 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym).

Ustawa powtarza uregulowania konstytucyjne dotyczące liczby sędziów Trybunału, ich wyboru przez Sejm oraz kadencji. Przesądza też wprost, że zasady wyboru i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu (art. 2). Tym samym – co wyróżnia ustawę na tle wcześniejszych rozwiązań – to jedynie Regulamin Sejmu będzie aktem normatywnym ustalającym kworum oraz większość wymaganą do wyboru sędziego TK (por. art. 120 zd. 2

Konstytucji), podmioty mające legitymację do zgłaszania kandydatów, kolejne etapy procedury wyboru oraz terminy dokonywania poszczególnych czynności.

Art. 3 ustawy wprowadza nieco inne niż dotychczas wymagania formalne w stosunku do kandydatów na stanowisko sędziego TK, gdyż odnosi je wyłącznie do wymagań stawianych osobom ubiegającym się o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy na gruncie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (a także ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) kandydatem mogła być również osoba legitymująca się kwalifikacjami niezbędnymi do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ustawa precyzuje w art. 5 moment nawiązania stosunku służbowego sędziego łącząc go ze złożeniem ślubowania. Nowością normatywną jest także przyjęcie, że zostanie uchwalony Kodeks Etyczny Sędziego Trybunału Konstytucyjnego i że sędziowie będą zobligowani do postępowania zgodnie z tym Kodeksem (art. 7). W myśl art. 24 ust. 1 ustawy, naruszenie postanowień Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego będzie mogło stanowić podstawę pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. To samo ma dotyczyć sędziów Trybunału w stanie spoczynku (art. 34).

Treść przepisów art. 6 i art. 10 ust. 1 ustawy odzwierciedla normy konstytucyjne, tj. odpowiednio art. 195 ust. 1 i 3, natomiast dyspozycje art. 10 ust. 2–4 (analogiczne zresztą do rozwiązań znanych ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym) determinują możliwość podejmowania przez sędziów dodatkowego zatrudnienia czy zajęcia – i to zarówno takiego o charakterze zarobkowym, jak i niezarobkowym. Dalsze ograniczenia wprowadza art. 11 ust. 1, który wyraża zakazy – co do zasady – zbieżne z tymi, które miały zastosowanie do sędziów Trybunału Konstytucyjnego na mocy art. 1 w związku z art. 4 pkt 1, 3–6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Istotnym novum jest za to obowiązek przekazywania zysków z tytułu posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego na cele publiczne, który to wprowadza art. 11 ust. 3 ustawy. Niewykonanie tego obowiązku ma skutkować przyjęciem domniemania, że sędzia zrzekł się sprawowanego urzędu (art. 11 ust. 4). Skądinąd podobny rygor ustawa przewiduje w kontekście obowiązku składania przez sędziego TK oświadczeń o jego stanie majątkowym oraz o działalności gospodarczej prowadzonej przez

jego małżonka, o zamiarze podjęcia przez niego takiej działalności albo o zmianie jej profilu (art. 14 ust. 8, art. 13 ust. 4). Jeżeli chodzi przy tym o same oświadczenia, to zawarte w nich informacje mają być jawne i powszechnie dostępne za sprawą publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Trybunału Konstytucyjnego (art. 14 ust. 7 i art. 13 ust. 3). Oświadczenia te będą składane według wzorów określonych w załącznikach do ustawy (art. 15).

Ustawa określa sposób ustalenia wynagrodzenia sędziego Trybunału (art. 16), aczkolwiek w tym zakresie powtarza uregulowania obowiązujące tak obecnie, jak i przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym. W przypadku sędziów zamieszkałych poza m.st. Warszawą utrzymane ma zostać również prawo do bezpłatnego zakwaterowania w Warszawie oraz prawo do zwrotu kosztów przejazdu i dodatku z tytułu rozłąki z rodziną (art. 17).

Co się tyczy przesłanek wygaśnięcia mandatu sędziego, to art. 18 ustawy reguluje to zagadnienie identycznie jak art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Tak jak do tej pory stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego z powodu jego śmierci będzie postawione Prezesowi Trybunału, zaś w pozostałych przypadkach, tzn. w razie zrzeczenia się przez sędziego urzędu, skazania sędziego prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, czy też wreszcie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego wymierzającego sędziemu karę złożenia z urzędu, stosowną uchwałę będzie musiało podjąć Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (art. 18 ust. 2).

Uregulowanie kwestii związanych z immunitetem sędziego (zob. art. 196 Konstytucji) zasadniczo nie odbiega od wcześniejszych rozwiązań, z tą tylko różnicą, że Zgromadzenie Ogólne będzie mogło podjąć uchwałę wyrażającą zgodę na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie go wolności bezwzględną większością głosów (pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym był to odpowiednio próg 2/3 głosów; takiej samej większości wymaga obecnie obowiązująca ustawa) – art. 23 ust. 1 ustawy. Do czasu wyrażenia takiej zgody w stosunku do sędziego będą mogły być podejmowane wyłącznie czynności niecierpiące zwłoki (art. 20 ust. 2). Ponadto ustawa określa w art. 21 i art. 23 wymogi formalne, jakim musi czynić zadość wniosek o podjęcie przez Zgromadzenie Ogólne uchwały w wyżej wskazanym przedmiocie, przy czym w wypadku czynów ściganych z oskarżenia publicznego z wnioskiem takim będzie mógł wystąpić jedynie Prokurator Generalny, a w razie wszczęcia postępowania o przestępstwo ścigane z oskarżenia

prywatnego obowiązywać ma w tym zakresie przymus adwokacki (art. 21 ust. 3 dopuszcza tu jednak pewne wyjątki).

Kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów TK zostały unormowane w art. 24–30 ustawy. Oprócz wspomnianej już przesłanki w postaci naruszenia Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego, przesłankami wszczęcia postępowania dyscyplinarnego mają być czyny polegające na naruszeniu przepisów prawa, uchybiające godności sędziego bądź noszące znamię zachowania nieetycznego, choć niewymienionego *expressis verbis* w Kodeksie Etycznym. Za wykroczenia sędziowie mają odpowiadać jedynie w trybie dyscyplinarnym (art. 24). W porównaniu z ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym mniej liczne będą składy orzekające w postępowaniu dyscyplinarnym – w fazie pierwszoinstancyjnej będzie to trzech sędziów (aktualnie pięciu), zaś w instancji odwoławczej odpowiednio pięciu (dziś ustawa przewiduje skład siedmiu sędziów) – art. 25 ust. 1. Utrzymana zostanie natomiast zasada wyznaczania składów w drodze losowania (art. 25 ust. 2). Po raz pierwszy wskazane zostaną podmioty legitymowane do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego. Według art. 26, kompetencja w tym zakresie ma przysługiwać sędziemu Trybunału oraz Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej działającemu na wniosek Prokuratora Generalnego. Nowe regulacje obejmuje także art. 27 ustawy, który precyzuje kolejne etapy postępowania dyscyplinarnego: od wyznaczenia rzecznika dyscyplinarnego, przez przeprowadzenie czynności wyjaśniających oraz wydanie zaskarżalnego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania albo też przedstawienie zarzutów obwinionemu sędziemu, po wniesienie sprawy do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Również katalog kar dyscyplinarnych został zmodyfikowany. Obok dotychczasowych kar (upomnienia, nagany oraz złożenia sędziego Trybunału z urzędu) w art. 29 pkt 3 ustawy przewidziano karę o charakterze majątkowym sprowadzającą się do obniżenia wynagrodzenia sędziego Trybunału od 10% do 20% na okres do 2 lat. Z kolei w art. 30 ustawy przyjęto, że w sprawach nieuregulowanych do postępowania dyscyplinarnego odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

Ustawa jednoznacznie przesądza w art. 31, że po zakończeniu kadencji sędziego Trybunału przechodzi w stan spoczynku. Jednocześnie przepisy art. 32 eliminują wątpliwości powstające na gruncie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym co do tego, czy sędzia, który z powodu złego stanu zdrowia nie może w dalszym ciągu wypełniać obowiązków

orzeczniczych, nabywa uprawnienie do stanu spoczynku. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy, sędzia, który legitymuje się odpowiednim orzeczeniem wystawionym przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, może wystąpić do Zgromadzenia Ogólnego z wnioskiem o przeniesienie w stan spoczynku. Zarazem art. 32 ust. 2 ustawy przyznaje Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencję do działania z urzędu – „w szczególnie uzasadnionym przypadku” organ ten może bowiem zwrócić się do lekarza orzecznika o ocenę stanu zdrowia sędziego Trybunału i w razie potwierdzenia się przypuszczenia o trwałej niezdolności sędziego do pełnienia obowiązków – podjąć uchwałę o przeniesieniu go w stan spoczynku. W myśl art. 32 ust. 3, w uchwale tej powinna zostać określona data przejścia w stan spoczynku, ponieważ z tą właśnie datą kończy się kadencja danego sędziego. Podobne postanowienia w tej kwestii zawierała również ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Status sędziego w stanie spoczynku został w znacznej mierze uregulowany zbieżnie ze statusem sędziego Trybunału. Ustawa wprowadza jednak odrębności związane ze specyfiką stanu spoczynku, np. dostosowuje katalog kar dyscyplinarnych (patrz art. 34 ust. 2) czy też wyliczenie okoliczności skutkujących utratą statusu sędziego TK w stanie spoczynku (art. 36 ust. 1). W odróżnieniu od sędziego czynnego, sędziego Trybunału w stanie spoczynku nie będzie poza tym dotyczył obowiązek przekazywania na cele publiczne zysków osiągniętych z tytułu posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego (art. 37). Natomiast wymogi stawiane sędziom w stanie spoczynku odnośnie do ich apolityczności (art. 33 ust. 1) oraz ograniczenia w możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia bądź zajęcia (art. 33 ust. 3–5) mają być niemal identyczne jak te wyznaczone mocą przepisów art. 10 ustawy. W tym więc elemencie ustawa różni się od ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r., która wyraźnie dopuszczała mianowanie, powołanie lub wybór sędziego Trybunału w stanie spoczynku na stanowisko państwowe, w stosunku do którego przepisy ustanawiają zakaz przynależności do partii politycznej, lub na stanowisko w sądzie (trybunale) międzynarodowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, oraz konsekwentnie, w okresie zajmowania takiego stanowiska, nakazywała zawieszenie wypłaty uposażenia należnego sędziemu w stanie spoczynku. Notabene, jak wynika z art. 35 ust. 1 ustawy, uposażenie sędziego Trybunału w stanie spoczynku ma zostać utrzymane na dotychczasowym poziomie, czyli będzie równe 75% ostatnio pobieranego wynagrodzenia miesięcznego, z wyłączeniem dodatku funkcyjnego.

Ostatnim z przepisów merytorycznych ustawy jest przepis karny (art. 38) przewidujący analogiczne sankcje do tych, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Stosownie do art. 39, ustawa ma wejść w życie w terminie określonym w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy stanowił przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 880). Jego pierwsze czytanie odbyło się na 27. posiedzeniu Sejmu, a następnie prace były kontynuowane w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja rozpatrzyła projekt w dniu 17 października 2016 r. i przyjęła sprawozdanie rekomendujące przyjęcie projektu w wersji uwzględniającej niektóre ze zgłoszonych poprawek (druk nr 920). Dokonane na tym etapie korekty miały przede wszystkim charakter redakcyjny: wyeliminowano powtórzenia, wydzielono oraz odmiennie pogrupowano niektóre jednostki redakcyjne, wprowadzono zmiany systematyzacyjne, a także uszczegółowiono odesłania. Ponadto przyjęto poprawki dostosowujące brzmienie przepisów do wymogów płynących z gramatyki języka polskiego oraz zasad techniki prawodawczej.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce w trakcie 29. posiedzenia Sejmu w dniu 3 listopada 2016 r. Wobec zgłoszenia wniosków legislacyjnych projekt został ponownie skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja rozpatrzyła poprawki jeszcze w tym samym dniu, przy czym akceptację zyskały trzy z nich (przewidujące dodanie do ustawy załączników określających formularze oświadczeń o stanie majątkowym sędziego oraz o wykonywaniu lub zamiarze podjęcia przez małżonka sędziego działalności gospodarczej tudzież zmianie charakteru takiej działalności, jak również poprawka znosząca w przypadku sędziego w stanie spoczynku obowiązek przekazywania na cele publiczne zysków z tytułu posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego). Dodatkowe sprawozdanie Komisji obejmujące stanowisko odnośnie do zgłoszonych poprawek ukazało się w druku nr 920-A.

Ostatecznie Sejm uchwalił ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego wraz z tymi poprawkami, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, oraz poprawką znoszącą wymóg przedkładania corocznie zaświadczeń o stanie zdrowia przez sędziów, którzy ukończyli 70. rok życia (art. 31 ust. 2–7 projektu objętego drukiem nr 920).

### III. Uwagi szczegółowe

1. Jak wskazano na wstępie niniejszej opinii, większość zagadnień, które tradycyjnie były regulowane w jednej ustawie dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego, ma zostać ujęta w dwóch aktach rangi ustawowej – jednym wypełniającym delegację konstytucyjną (art. 197 Konstytucji) oraz drugim, którym jest ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Obie te ustawy mają wejść w życie w terminie określonym w innym akcie normatywnym, tj. ustawie wprowadzającej, o której mowa w art. 39. Abstrahując już od oceny samej taktyki wydawania kilku ustaw odnośnie do spraw, które są immanentnie ze sobą powiązane, wypada zauważyć, że prace legislacyjne nad tymi trzema aktami nie zostały zsynchronizowane. O ile bowiem znany jest przynajmniej projekt ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, o tyle projekt ustawy wprowadzającej nie został jeszcze zgłoszony, wobec czego nie jest w istocie znany (choćby nawet tylko prawdopodobny) termin wejścia w życie ustawy przedłożonej Senatowi. Tymczasem z brzmienia § 43 Zasad Techniki Prawodawczej można wywieść nakaz adresowany do legislatora, by termin ustawy został określony, jeśli nie w przepisie ustawy „głównej”, to w przepisie odrębnej ustawy, czyli ustawy wprowadzającej. Trudno uznać, by w chwili obecnej ten wymóg był spełniony.

2. Przedstawiony powyżej problem można też rozważać w nieco innym aspekcie. Otóż, przez rozczłonkowanie regulowanej materii oraz rozpatrywanie na różnych posiedzeniach trzech ustaw będących ze sobą w ścisłym związku merytorycznym ustawodawca kreuje ryzyko uchwalenia przepisów, które nie będą w pełni koherentne. Ponadto wprowadza się w ten sposób rozwiązania, które nie poddają się ocenie pod względem racjonalności czy wręcz zgodności z ustawą zasadniczą, jako że są one do pewnego stopnia zdeterminowane treścią przepisów, których kształt wciąż może ulec daleko idącym zmianom. Tytułem przykładu można wskazać postanowienie art. 23 ust. 1 ustawy, a zatem przepisu mającego doniosłe znaczenie z punktu widzenia gwarancji wyrażonej w art. 196 zd. 1 Konstytucji (powtórzonej zresztą w art. 20 ust. 1 ustawy). Chodzi o to, że przepis ten nie określa kworum wymaganego do podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego Trybunału. Określa jedynie większość, jaką zapada taka decyzja („bezwzględna większość głosów sędziów Trybunału uczestniczących w Zgromadzeniu Ogólnym”), natomiast wymogi co do kworum i obecności Prezesa Trybunału statuuje dopiero art. 8 ust. 1 i 2 projektowanej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Podobne niebezpieczeństwo w postaci braku spójności poszczególnych regulacji może być konsekwencją tego, że odrębnie prowadzone będą prace nad niezbędnymi przepisami przejściowymi czy zmieniającymi (uchylającymi).

3. Przechodząc do bardziej szczegółowych uwag związanych z wątpliwościami, jakie mogą wywoływać postanowienia opiniowanej ustawy, należy podnieść, że art. 5 łączy moment nawiązania stosunku służbowego sędziego Trybunału z faktem złożenia przez tego sędziego ślubowania. W ocenie Sąd Najwyższego (pismo z dnia 12 października 2016 r.), przyjęte założenie jest błędne z tego powodu, że już wybór sędziego Trybunału przez Sejm zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji kreuje więź prawną – stosunek prawny, określany tradycyjnie mianem stosunku służbowego. Potwierdzać zdaje się to także sam ustawodawca, który w art. 4 ust. 2 ustawy przewiduje sankcję w postaci zrzeczenia się stanowiska w przypadku odmowy złożenia ślubowania.

W tym miejscu trzeba również dodać, że problematyka ślubowania została szczegółowo omówiona w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15), a następnie rozwinięta w motywach wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15). W pierwszej z powołanych wypowiedzi, której fragment przytoczony został także w uzasadnieniu projektu ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał podkreślił, że ślubowanie spełnia dwie istotne funkcje. Po pierwsze, „jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania”. Po drugie zaś, „pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu”. Stąd też właśnie ostateczna konstatacja sądu konstytucyjnego, że ślubowanie „nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym”, lecz jest zdarzeniem wywołującym „konkretne skutki prawne”. Niemniej, jak zaznaczono we wspomnianym stanowisku Sądu Najwyższego, zrównanie skutków złożenia ślubowania z powstaniem określonego stosunku tetycznego, jakim jest stosunek służbowy sędziego TK, wydaje się być nieuprawnione, i to zarówno w świetle ustawy zasadniczej, jak i ugruntowanego poglądu wyrażanego w doktrynie oraz orzecznictwie konstytucyjnym. Ślubowanie, które – i co do tego panuje raczej powszechna zgoda – daje sędziemu możliwość wykonywania „władzy sądenia” (orzekania), wywołuje zatem li tylko (lub aż) skutki prawne w sferze już powstałego stosunku prawnego.

Niezależnie od tego można nadmienić, że koncepcja przyjęta w art. 5 zdanie pierwsze ma również wątpliwy walor w kontekście dotychczasowej praktyki, nade wszystko w kontekście treści uchwał podejmowanych przez Sejm w sprawie wyboru sędziego Trybunału, gdyż obok



podania podstawy prawnej znajdowało się w nich jak dotąd wskazanie odnośnie do początku kadencji danego sędziego, a ta siłą rzeczy nie może rozpocząć się przed zwolnieniem się stanowiska sędziego TK (może natomiast nastąpić przesunięcie czasowe w drugą stronę, jeżeli procedura wyboru nowego sędziego zostanie sfinalizowana po dniu, w którym upłynęła kadencja jego poprzednika na urzędzie sędziego Trybunału). Jednocześnie, co oczywiste, postanowienie analizowanego przepisu nie będzie miało wpływu na realizację kompetencji i zarazem obowiązku głowy państwa, sprowadzających się do odebrania ślubowania od wybranego sędziego, a ściślej rzecz biorąc – na ustalenie terminu tego wydarzenia.

4. Odesłanie do ogólnie określonych „odrębnych przepisów”, którym posłużono się w art. 7 ustawy, nie jest poprawne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej. Skoro zatem na tym etapie prac nad ustawą regulującą ustrój Trybunału nie możemy jeszcze określić, która z jednostek redakcyjnych tej ustawy będzie poświęcona tej kwestii, zaś zamierzeniem projektodawców od początku było uczynienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego organem odpowiedzialnym za uchwalenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego (tak też art. 6 ust. 2 pkt 10 projektu z druku sejmowego nr 963), to idea ta powinna zostać wyrażona wprost w ustawie.

Przyjęcie sugerowanej poprawki musiałoby być połączone z wprowadzeniem skróconej nazwy wymienionego organu i zmianą brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

5. Poważne zastrzeżenia wywołuje rozwiązanie art. 11 ust. 3 ustawy. Powstaje bowiem pytanie: czy wobec dopuszczenia w art. 11 ust. 1 pkt 4 możliwości posiadania w spółce prawa handlowego maksymalnie 10% akcji lub udziałów przedstawiających nie więcej niż 10% kapitału zakładowego (co już samo w sobie stanowi ograniczenie, aczkolwiek zbieżne z ograniczeniami odnoszącymi się do innych osób pełniących funkcje publiczne – por. art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) zobowiązanie sędziego Trybunału do przekazywania zysków osiągniętych z tychże akcji bądź udziałów na cele publiczne mieści się w granicach wyznaczonych treścią art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji?

Jest bezsporne, że przedmiotowy zakaz czerpania korzyści z posiadanego majątku spełnia warunek formalny, tzn. jest ustanowiony na mocy ustawy, jednak już to, czy jest on konieczny w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy daje się usprawiedliwić którąkolwiek z wartości wyliczonych w tym przepisie (tzn. potrzebą ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wreszcie wolności

i praw innych osób), a nade wszystko – czy jest proporcjonalny i czy aby nie ingeruje w istotę prawa własności może budzić wątpliwości. Uzasadnienie projektu ustawy nie dostarcza w tym zakresie przekonującej odpowiedzi, w związku z czym zasadne staje się rozważenie skreślenia tak powołanego wyżej przepisu, jak i kolejnego ustępu w art. 11, ponieważ ten ostatni określa jedynie konsekwencje niedopełnienia obowiązku z art. 11 ust. 3.

Ewentualne wyeliminowanie opisanych regulacji powinno pociągnąć za sobą korektę odesłania zawartego w art. 37 ustawy.

6. Brzmienie art. 12 ustawy stanowi kalkę unormowania zamieszczonego w art. 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Tyle że obecnie przyjmuje się, iż akcentowanie słowami „z mocy prawa” sankcji nieważności wynikającej *expressis verbis* właśnie z danego przepisu prawa nie jest prawidłowym zabiegiem legislacyjnym. Co więcej: także końcowy fragment art. 12 stanowi *superfluum*, albowiem na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym sąd rejestrowy został wyposażony w kompetencję do badania nie tylko formy, ale i treści przedkładanych mu dokumentów, w związku z czym w razie stwierdzenia okoliczności skutkującej nieważnością określonej czynności obowiązany jest odmówić wpisu.

7. Argumenty natury konstytucyjnej przemawiające przeciwko uczynieniu przedstawicieli władzy wykonawczej (Prezydenta Rzeczypospolitej i Prokuratora Generalnego, a pośrednio również Prezesa Rady Ministrów jako udzielającego kontrasygnaty wymaganej przez art. 144 ust. 2 Konstytucji) podmiotami, które mogą dawać impuls do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zostały przedstawione w powoływanej wcześniej opinii Sądu Najwyższego. Postawione tam zarzuty odwołują się do trzech wzorców, a mianowicie: art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1, w których ustrojodawca poręczył, odpowiednio, zasadę trójpodziału władz, zasadę odrębności i niezależności sądów oraz Trybunałów, a także niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Uwagi zgłoszone pod adresem art. 26 pkt 2 ustawy, ze względu na swą wagę, wymagają rzecz jasna pogłębionej refleksji, tym bardziej że ostrożność w tym zakresie (zwłaszcza co do włączenia w proces zawiadamiania Prezydenta) jest też rekomendowana w dwóch opiniach sporządzonych do druku sejmowego nr 880 na zlecenie Biura Analiz Sejmowych. Ponadto enumeratywny charakter wyliczenia zawartego w tym przepisie każe się zastanowić, czy tak ukształtowany krąg inicjatorów postępowania dyscyplinarnego będzie w istocie lepszą

alternatywą w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, gdzie problem ten nie był jednoznacznie uregulowany w ustawie odnoszącej się do organizacji Trybunału i statusu jego sędziów.

8. Postanowienie art. 27 ust. 1 ustawy obarczone jest pewną niezręcznością redakcyjną. Jego lektura może wywołać wrażenie, że zadaniem rzecznika dyscyplinarnego, jest wyłącznie dokonanie czynności mających na celu „wstępne wyjaśnienie okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia” oraz – w miarę możliwości – odebranie wyjaśnień od sędziego, który jest obwiniany o popełnienie czynu, o którym mowa w art. 24 ustawy. Jednak rola rzecznika dyscyplinarnego na tym się nie kończy. W myśl art. 27 ust. 2 ustawy jest on tym podmiotem, do którego należy wszczęcie zasadniczego postępowania dyscyplinarnego i kolejno zebranie dowodów oraz wniesienie sprawy do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji (art. 27 ust. 3) bądź też wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 27 ust. 4).

Okolicznościom tym można by dać wyraz przez modyfikację brzmienia wskazanego przepisu i np. dodanie nowego ustępu (1a) wraz z równoległą zmianą odesłania w art. 27 ust. 2.

9. Treść załączników, w tym zwłaszcza załącznika nr 3, jest wzorowana na formularzach oświadczeń, które zostały określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W efekcie nie jest ona w pełni adekwatna do regulacji zawartych w ustawie, jak chociażby w jej art. 11 ust. 1, który nie zezwala sędziemu TK na zasiadanie w radach nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych (inaczej więc niż art. 4 pkt 3 porównywanej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.) ani na prowadzenie czy współprowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie (zob. art. 4 pkt 6 ustawy j.w.). Dlatego należałoby usunąć odnośniki, które odnoszą się to tych wyjątków.

#### **IV. Propozycje poprawek**

Ad 3

– w art. 5 skreśla się zdanie pierwsze;

Ad 4

– w art. 7 wyrazy „na podstawie odrębnych przepisów” zastępuje się wyrazami „przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zwane dalej „Zgromadzeniem

Ogólnym””;

– w art. 18 w ust. 2 w pkt 2 skreśla się wyrazy „, zwane dalej „Zgromadzeniem Ogólnym””;

Ad 5

– w art. 11 skreśla się ust. 3 i 4;

– w art. 37 skreśla się wyrazy „ust. 1 i 2”;

Ad 6

– w art. 12 skreśla się wyrazy „z mocy prawa” oraz wyrazy „i nie podlegają wpisowi do właściwego rejestru”;

Ad 8

– w art. 27:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes Trybunału w drodze losowania wyznacza sędziego Trybunału – rzecznika dyscyplinarnego, zwanego dalej „rzecznikiem dyscyplinarnym”.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności zmierzające do wstępnego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia, a także wysłuchuje sędziego, którego dotyczy zawiadomienie, chyba że złożenie wyjaśnień przez sędziego Trybunału nie jest możliwe.”,

c) w ust. 2 wyrazy „postępowania, o którym mowa w ust. 1” zastępuje się wyrazami „czynności, o których mowa w ust. 1a”;

Ad 9

– w załączniku nr 3 do ustawy skreśla się odnośniki nr 1 i 2.

*Ekspert ds. legislacji*

*Katarzyna Konieczko*