**Sprawozdanie z seminarium Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ z dnia 24 marca 2023 r. pt. "Jak wybierać sędziów TK, by zagwarantować ich niezależność i niezawisłość?"**

24 marca 2023 r. miało miejsce kolejne seminarium z cyklu dotyczącego reformy Trybunału Konstytucyjnego w Polsce (dalej: „TK”) pt. "Jak wybierać sędziów TK, by zagwarantować ich niezależność i niezawisłość?"

Seminarium otwarła **prof. Monika Florczak-Wątor** - kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ.

Rozwiązania dotyczące wyboru sędziów zawarte w projekcie ustawy o TK przygotowanym przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego[[1]](#footnote-1) (dalej: „projekt”) zaprezentował **Łukasz Bojarski**, członek Zespołu. W szczególności zostały omówione modyfikacje: wprowadzenie okresu karencji 4 lat od pełnienia funkcji politycznych lub członkostwa w partiach politycznych, poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK, określenie czasokresu i procedury zgłaszania kandydatur, a także sposobu wyboru, doprecyzowanie obowiązku odbioru ślubowania przez prezydenta oraz uregulowanie kwestii sprawowania urzędu sędziego do czasu wyboru jego następcy.

Następnie wnioski z badań komparatystycznych dotyczących wyboru sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich przedstawili **dr Anna Chmielarz-Grochal i dr Jarosław Sułkowski**, redaktorzy pracy zbiorowej poświęconej temu zagadnieniu[[2]](#footnote-2). Stwierdzili oni, że takie kwestie jak: konstytucyjny poziom regulacji, rodzaj organów uczetstniczących w procedurze nominacyjnej, przynależność do „młodych” albo „starych” demokracji, czy też system rządów - nie mają znaczenia dla możliwości pojawienia się perturbacji przy nominacji sędziów TK. Wskazano, że z reguły wybór sędziów był przeprowadzany przez organy przynależne do różnych władz, a procedura wyboru była poprzedzona ustaleniami politycznymi. Natomiast kryzysy nominacyjne są albo rezultatem niskiej kultury politycznej, albo wręcz jej braku, ponieważ upolitycznienie tego procesu jest jego cechą charakterystyczną. Przykładowo wskazano na kryzysy nominacyjne w Izraelu, Hiszpanii, Czechach oraz Łotwie, oraz wskazano, że abuzywny konstytucjonalizm sprzyja kryzysom nominacyjnym.

Komentarze wprowadzające do dyskusji wygłosili sędziowie TK w stanie spoczynku: prof. Andrzej Zoll, prof. Leszek Garlicki oraz prof. Mirosław Granat.

**Prof. Andrzej Zoll** w ustosunkowaniu się do przedstawionego projektu stwierdził, że projekt generalnie idzie w dobrym kierunku. Jeśli chodzi o bariery dla upolityczniania procedury, to w zakresie art. 18 projektu– powinno się podkreślić zasadę podziału władz i jednocześnie osłabić możliwość wpływu na proces wyboru władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dlatego – zdaniem prof. Zolla - kandydatów nie powinni przedstawiać prezydent czy parlamentarzyści. Krąg podmiotów powinien być uzupełniony o reprezentację notariuszy oraz prezydia PAN i PAU. Dzięki temu, na etapie zgłaszania kandydatur element polityczny byłby ograniczony. Jeśli chodzi o art. 16 projektu i kwestię indywidualnego wyboru sędziów, to według prof. Zolla pretekstem do wywołania kryzysu z 2015 r. było m.in. wskazanie trzech indywidualnie wybranych sędziów w jednym dokumencie. Kolejna uwaga dotyczyła art. 19 projektu, określającego procedurę i kalendarza wyboru przez Sejm. Zdaniem prof. Zolla obecny skład TK powinien zakończyć działalność i tu nie można czekać na rozwiązanie problemu przez sprawy dyscyplinarne czy rezygnację. W tym kontekście przepisy epizodyczne powinny przewidywać pierwszy wybór po odnowieniu składu. Można sięgnąć po rozwiązanie z 1986 r. – gdy połowę sędziów wybrano na cztery, a połowę na osiem lat – w ten sposób oderwało to skład TK od składu parlamentu. Jeśli chodzi o wygaśnięcie mandatu urzędu sędziego TK, to orzeczenie dyscyplinarne nie powinno być potwierdzane przez Zgromadzenie Ogólne TK, ponieważ orzeczenie sądu dyscyplinarnego powinno stanowić samodzielną podstawę do wygaśnięcia mandatu sędziego TK.

**Prof. Leszek Garlicki** stwierdził, że nie da się zupełnie wykluczyć czynnika politycznego w procedurze nominacyjnej, a co najwyżej można go ograniczać. Obecne ramy konstytucyjne są zbyt „ciasne” aby pozwolić na odrodzenie sądownictwa konstytucyjnego – każda nowa ustawa, bez noweli Konstytucji, będzie ułomna. Jeśli chodzi o obecny skład TK, to te kwestie powinny być zawarte w przepisach wprowadzających – zaś te są niejasne i konstytucyjnie wątpliwe (jak np. wprzęgnięcie sędziów w stanie spoczynku do orzekania w sprawach dyscyplinarnych). Niektóre zapisy są wątpliwe ze względów praktycznych – np. obecni sędziowie będą zasiadać w TK, dopóki nie uda się wybrać ich następców kwalifikowaną większością. Zapis ten też jest podejrzany z punktu widzenia trwania konstytucyjnej kadencji. Rodzą się także pytania o to, czy projekt nie przewiduje zbyt daleko idącego ograniczenia przynależności do partii politycznych oraz czy sama procedura zgłoszeniowa eliminuje upolitycznienie poprzez mnożenie podmiotów zgłaszających. Niezależnie od tego ilu i jakich będzie kandydatów, to wybór Sejmu będzie wyborem politycznym – i tego się nie da zmienić bez zmiany konstytucji. Bez zmiany konstytucji można wzorem niemieckim wprowadzić regulację, że grupa sędziów musi być powołana spośród osób orzekających w sądach. Podobnie można recypować powierzenie organom sądowym wyłącznego prawa mianowania określonej części kandydatów na sędziów TK.

**Prof. Mirosław Granat** zauważył, że gdyby była możliwa zmiana Konstytucji to wybór mógłby być wzorowany na procedurze wyboru RPO – która się sprawdza. Natomiast na chwilę obecna, bez zmiany Konstytucji nie da się zupełnie uniknąć upolitycznienia. Należy się zastanowić na tym, czy to ma być wielu kandydatów z preselekcją i nad kwestią większości niezbędnej do wyborów, która mogłaby doprowadzić do długotrwałych wakatów w TK. Prof. Granat zaproponował także, aby w ślubowaniu dodać kwestię respektowania przyrodzonych praw człowieka. Jeśli chodzi o sam akt ślubowania, to być może należałoby przenieść go do Sejmu. Ponadto należałoby uściślić kwestię końca kadencji sędziego TK, bowiem w przeszłości była co do wątpliwość, choć ogólnie przyjmuje się, że chodzi o termin liczony od dnia wyboru sędziego. Prof. Granat zadeklarował się jako przeciwnik rozwiązania dopuszczającego orzekanie przez sędziego TK po upływie kadencji, uzasadniając to tym, że wówczas większość parlamentarna może nie być zainteresowana wyborem następcy (jak np. w Ukrainie). Pozytywnie za to ocenił okres „karencji” dla osób uwikłanych politycznie oraz rozszerzenie podmiotów uprawnionych do proponowania Sejmowi kandydatów na sędziów.

W dyskusji udział wzięli: prof. Mirosław Wyrzykowski, prof. Krzysztof Skotnicki, prof. Piotr Tuleja, Tomasz Synowiec, Jan Adamowski, dr Marek Porzycki, Adam Demczuk, sędzia Hanna Kaflak-Januszko, a także ponownie: Łukasz Bojarski i prof. Andrzej Zoll.

**Prof. Mirosław Wyrzykowski** wskazał na mechanizm merytorycznej oceny kandydatów do funkcji sędziowskich w TSUE i SUE[[3]](#footnote-3) – jako element preselekcji kandydatów niewymagający zmiany Konstytucji. Ten element ograniczył dowolność w państw członkowskich w zgłaszaniu kandydatów nieposiadających odpowiednich kwalifikacji. W ramach tego mechanizmu Komitet do spraw opiniowania kandydatów na funkcje sędziego i rzecznika generalnego w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie wydaje tylko opinię pozytywną lub negatywną. Jednak żaden rząd nie odważył się popierać nadal kandydata zaopiniowanego negatywnie.

**Prof. Krzysztof Skotnicki** zauważył, że wybór sędziów TK kwalifikowaną większością głosów niekoniecznie wymusi konsensus w gronie polityków, może natomiast doprowadzić do paraliżu sądu konstytucyjnego, ponieważ parlamentowi niekoniecznie musi zależeć na kontrolowaniu uchwalanych przez niego ustaw. Jeśli chodzi o krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydata, to - zdaniem prof. Skotnickiego - dopóki politycy będą mogli zgłaszać swoich kandydatów, dopóty najprawdopodobniej będą preferować własnych. Wówczas poszerzony krąg podmiotów będzie pełnił funkcję dekoracyjną. Prof. Skotnicki zgodził się z propozycją prof. Zolla odnośnie poszerzenia kręgu podmiotów zgłaszających o PAN i PAU. Jeśli chodzi o kwestię ślubowania, to przygotowanie rozwiązań awaryjnych jest wskazane, jak również powinna zostać doprecyzowana kwestia czasokresu kadencji.

**Prof. Piotr Tuleja** wyszedł od stwierdzenia, że bez zmiany Konstytucji nie da się wypracować żadnego modelu optymalnego. Odnośnie do procedury wyłaniania kandydatów, to prof. Tuleja przypomniał losy ustawy z 2015 r., kiedy to na posiedzeniu podkomisji posłowie niemal bez dyskusji odrzucili rozbudowanie tej procedury – co ilustruje brak zainteresowania prawodawcy tą problematyką. Jeśli chodzi o przesłuchanie kandydatów, to aby miały one realne znaczenie, należałoby zagwarantować udział szerokiego gremium, co powinno być skombinowane z większością kwalifikowaną niezbędną do wyboru sędziów. Jeśli chodzi o kwestię ślubowania, to można zapasowo wskazać jako forum ZO TK, albo oświadczenie sędziego prezesowi TK o tym, że urząd przyjmuje.

**Tomasz Synowiec** poparł wybór sędziów większością kwalifikowaną, zauważając, że niesie ryzyko blokady. Wskazał że można na tę ewentualność (tj. na wypadek niewybrania w określonym czasie), przewidzieć procedurę awaryjną niezależną od parlamentu, np. przez wybór sędziego TK przez wszystkich sędziów. Jeśli chodzi o kwestię karencji dla członków partii politycznych, to problemem może być weryfikacja tych danych i określenie sankcji za naruszenie tego zakazu. Zauważył, że są osoby, które nieświadomie pozostają członkami partii politycznych, z uwagi na to, że albo o tym zapomnieli, albo z tego powodu, że partie nie aktualizują swoich składów osobowych. Odnośnie do rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów sędziów, to zdaniem T. Synowca niekoniecznie musiałoby doprowadzić do odpolitycznienia wyboru, ale upolitycznienia tych gremiów, ponieważ w takim przypadku partie mogłyby starać się opanowywać te gremia.

**Jan Adamowski** wypowiadając się odnośnie do kwestii wyboru sędziów TK przez Sejm większością kwalifikowaną wskazał, że skoro jest to wymóg ustawowy, to napotykając przeszkody, parlament mógłby po prostu zmienić ustawę i instrumentalnie próg obniżyć. Jeśli chodzi o pełnienie funkcji sędziego do czasu wyboru następcy , poddał pod rozwagę kwestię ewentualnego zarzutu niekonstytucyjności z uwagi na możliwość wydłużania „na zawsze” wyboru następcy. Odnośnie do karencji dla polityków, wskazał na rozwiązania albańskie – gdzie karencja dotyczy funkcji kierowniczych w partiach politycznych.

**Adam Demczuk** przedstawił propozycję powołania przez władzę sądowniczą ciała kolegialnego stwierdzającego ważność wyboru sędziego.

**Sędzia Hanna Kaflak-Januszko** stwierdziła, że czynnik polityczny jest problematyczny. Nie poparła przydania kompetencji opiniodawczych ciałom pozaparlamentarnym, ale podkreśliła, że słusznym postulatem jest weryfikacja kompetencji merytorycznych kandydatów.

**Dr Marek Porzycki** zgodził się, że nie ma modelu optymalnego wyboru sędziów TK. Odnosząc się do propozycji prof. Zolla co do rozwiązania z 1986 r. – dodatkowo zasugerował, żeby wprowadzić mechanizm, że w ramach jednej kadencji Sejmu mogłaby być odnowiona jedynie 1/3 składu – tylko wówczas musiałaby zmieniona Konstytucja poprzez określenie kadencji sędziego na 12 lat.

**Łukasz Bojarski** przypomniał, że w 2006 r. dyskusję o wyborze sędziów rozpoczęły trzy organizacje: Fundacja Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, oraz Sekcja Polska Międzynarodowej Sekcji Prawników oraz prof. Zoll. Podziękował za zgłoszone w trakcie seminarium uwagi i zauważył, że dopóki nie da się zmienić Konstytucji, proponować należy rozwiązania ustawowe, które zarówno są „gaszeniem pożaru” jak i budowaniem kultury prawnej. Podkreślił, że niezależnie od problemów bieżących, proponowany projekt jest także konsekwencją postulatów zgłaszanych od wielu lat.

**Prof. Andrzej Zoll** zauważył, że na dzisiejszym seminarium niektóre sprawy były poruszane ze zbyt dużym optymizmem, bez zauważenia, że zmiana Konstytucji nie jest realna. Podstawowe pytania to: co zrobić z obecnym TK i z obecną Krajową radą Sądownictwa. Jeśli chodzi o KRS uzdrowienie jest możliwe na poziomie ustawowym. Sposób (nie)funkcjonowania TK oraz trwające w jego obrębie spory legitymują do formułowania poglądu, że osoby tam obecnie zasiadające nie są sędziami, bo tak się nie zachowują. Przypomniał, że sam składał ślubowanie przed Marszałkiem Sejmu i jest to droga, na którą można wrócić.

**Prof. Monika Florczak-Wątor** podziękowała za zgłoszone w dyskusji uwagi i zapowiedziała, że do zagadnień tych będzie można powrócić na kolejnych seminariach w bieżącym cyklu. Kolejne seminarium dotyczyć będzie odpowiedzialności dyscyplinarnej, który to temat był dzisiaj poruszany. Zauważyła także, że podstawowym problemem jest to, jak wprowadzić nowe regulacje w życie – i temu ma być poświęcone seminarium przewidziane na czerwiec. Na zakończenie prof. Florczak-Wątor podziękowała wszystkim uczestnikom za udział i zaprosiła na kolejne seminaria, gdzie będzie kontynowania dyskusja nad projektem.

*Marcin Krzemiński*

1. Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, https://cisk.wpia.uj.edu.pl/documents/145101036/153263633/Spo%C5%82eczny+projekt+ustawy+o+Trybunale+Konstytucyjnym [↑](#footnote-ref-1)
2. Anna Chmielarz-Grochal, Piotr Chybalski, Tímea Drinóczi, Anna Michalak, Anna Młynarska-Sobaczewska, Konrad Składowski, Marcin Stębelski, Jarosław Sułkowski, Patrycja Wrocławska, *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, red.: Anna Chmielarz-Grochal, Anna Michalak, Jarosław Sułkowski, Warszawa 2017 [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 255 TFUE. [↑](#footnote-ref-3)