

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Andrzej Rzepliński

Panie Marszałku, Wysoka Izbo, Pani Premier, Panie Prezesie, Szanowni Państwo!

Występuję dziś przed Państwem jako osoba pełniąca jeden z najważniejszych konstytucyjnych urzędów publicznych – urząd Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Kieruję jednym z najistotniejszych ustrojowo organów państwa, który razem z Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym stoi na czele władzy sądowniczej Rzeczypospolitej Polskiej. Władzy równorzędnej parlamentowi, rządowi i Prezydentowi.

Jestem tu po to, aby – zgodnie z umocowaniem przyznanym mi przez ustawę o Trybunale Konstytucyjnym do reprezentowania tej instytucji na zewnątrz – zabrać głos w sprawie kolejnego projektu ustawy o Trybunale, nad którym Wysoki Sejm pracuje. Moje sumienie – nie tylko jako Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, lecz także jako obywatela i profesora nauk prawnych – nie pozwala mi milczeć. Milczenie byłoby wyrazem biernego poddania się i przyzwolenia na dalece nieprzemyślane, arbitralne rozwiązania, które znalazły się we wspomnianym projekcie. Nie byłem wcześniej konsultowany w sprawie założeń projektu. Odniosę się tylko do tych najważniejszych.

Czy Sejm może uchwalić każdą ustawę, także jawnie sprzeczną z ustawą ustaw, z Konstytucją? Czasami słyhać głos, że parlament jest głosem suwerena. Tak nie jest. Parlament jest głosem przedstawicieli suwerena. Suwerenem w Rzeczypospolitej Polskiej jest bowiem Naród Polski, a nie posłowie i senatorowie. Suwerenem nie są również konstytucyjni ministrowie. Nie są nimi także sędziowie, w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba również przypomnieć, że suwerenem jest cały Naród Polski, a nie tylko część Narodu, która zagłosowała na

daną partię polityczną. Suweren w referendum wyraził swoją trwałą wolę związania siebie i swoich władz Konstytucją. Zdecydował, że każdy organ państwa, także Sejm i Senat, ma obowiązek Konstytucji przestrzegać.

Ze względu na związanie parlamentu Konstytucją i wartościami, które ona chroni, nie każdy akt uchwalony przez parlament będzie zasługiwał na miano ustawy. Akt parlamentu świadomie uchwalany z naruszeniem procedury jego stanowienia, akt zawierający celowo wprowadzane rozwiązanie niekonstytucyjne, akt świadomie znoszący odrębność i niezależność organu władzy sądowniczej, akt naruszający podstawowe zasady zachodniej kultury prawnej jest w istocie tylko pozorem ustawy. Nie jest on prawem.

Mój dzisiejszy głos ma ustrzec Sejm i Senat przed ustanowieniem ustawy pozornej. Miano ustawy nie przysługuje bowiem aktowi, który zakłada uzależnienie Trybunału Konstytucyjnego od woli innych władz i uniemożliwia mu sprawne działanie. Tym samym faktycznie znosi jego rolę jako strażnika Konstytucji, będącej najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Skoro Trybunał z założenia ma być organem nieautonomicznym i nieskutecznym, to taki projekt ustawy należy uznać za przygotowaną w złej wierze oczywistą próbę faktycznej zmiany ustroju Państwa Polskiego określonego w Konstytucji bez formalnej zmiany ustawy zasadniczej.

1. Projekt ustawy jest oparty na ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Nie jest on jednak jej prostym powtórzeniem. Projekt zawiera wiele elementów nowych i to one przede wszystkim będą niekonstytucyjne. Należy przy tym podkreślić, że Trybunał potwierdził konstytucyjność zasadniczych rozwiązań zawartych w ustawie z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹.

¹ Wyrok z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15.

Uchylenie ustawy z 25 czerwca 2015 r. oznacza rezygnację z kilku rozwiązań, które już w krótkiej jeszcze, bo kilkumiesięcznej praktyce orzeczniczej przyczyniły się do poprawy sprawności funkcjonowania Trybunału, takich jak uproszczenie trybu wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków, rozszerzenie możliwości wydawania wyroków na posiedzeniach niejawnych bądź regulacja postępowania w sprawach zainicjowanych wnioskami grup posłów lub grup senatorów po zakończeniu kadencji Sejmu i Senatu.

Przedstawię stanowisko wobec kolejnych sprzecznych naszym zdaniem z Konstytucją przepisów projektu.

2. Pierwszym jest wymagana przez art. 12 ust. 2 zgoda Prezydenta na usunięcie sędziego Trybunału ze stanowiska. Jest to niedopuszczalna ingerencja władzy wykonawczej w procedurę wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez Trybunał. Sędzia będzie miał świadomość, że ostatecznie od Prezydenta zależy jego los. Niezależnie od tego, jakiego deliktu by się dopuścił – jeżeli w sprawach z wniosków Prezydenta orzekał pod żądanie wniosku – może być spokojny. To sposób uzależnienia sędziego od władzy wykonawczej. Wpływ Prezydenta na postępowanie dyscyplinarne jest wymierzony w niezawisłość sędziowską, a tym samym w niezależność i odrębność Trybunału. Jest wymierzony w zasadę podziału i równowagi władz². Warto zauważyć, że z bliżej nieznanych przyczyn projektodawca zamiast koncentrować się na uszczegółowieniu procedury wyboru kandydata na urząd sędziego konstytucyjnego, aby zawsze wybierać prawnika najwyższej próby, tak profesjonalnie jak i osobowościowo, skupia się postępowaniu dyscyplinarnym. Tymczasem musimy pamiętać, że Konstytucja za wartość ustrojową uznaje godność urzędu sędziego.

² Zob. np. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, cz. III, pkt 6.1.7 uzasadnienia.

Jak wiemy, wg opinii Komisji Weneckiej – uzależnienie ostatecznej decyzji o usunięciu sędziego z urzędu od woli Sejmu wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej³. Tymczasem takiej podstawy nie ma. Brakuje jej również w wypadku wymagania zgody Prezydenta.

3. Projekt przewiduje, że Trybunał musi orzekać w pełnym składzie, jeżeli wnioskuje o to Prezydent, Prokurator Generalny lub trzech dowolnych sędziów Trybunału (art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f). Rozwiązanie to wymierzone jest w wymaganą konstytucyjnie sprawność postępowania, gdyż dopuszcza rozpoznawanie *de facto* każdej, także konstytucyjnie mało doniosłej sprawy, w pełnym składzie. Co gorsza, w wypadku trzech dowolnych sędziów – czyli ledwie 1/5 składu Trybunału – nie ma żadnego terminu na złożenie wniosku o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie. Niezależnie więc od tego, na jakim etapie będzie praca składu orzekającego nad projektem rozstrzygnięcia, w każdej chwili będzie ona mogła zostać przeniesiona do rozpoznania w pełnym składzie, co siłą rzeczy będzie skutkowało opóźnieniem prac oraz będzie dezorganizowało pracę składów orzekających w innych, niepełnoskładowych sprawach.

Kompetencja Prezydenta i Prokuratora Generalnego do decydowania o rozpatrzeniu sprawy w pełnym składzie będzie zawsze ingerencją władzy wykonawczej w sferę orzekania Trybunału. Zawsze będzie to naruszać zasadę niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz oraz zasady podziału i równowagi władz.

4. Niekonstytucyjny jest przepis (art. 38 ust. 3) nakazający wyznaczanie terminu rozprawy w sprawie wniosku np. grupy posłów według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Analogiczny przepis Trybunał uznał już za niekonstytucyjny w sprawie K 47/15. Jak stwierdził tu Trybunał, jego „niezależność wymaga (...) zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu in-

³ Zob. opinię Komisji Weneckiej nr 833/2015 z 11 marca 2016 r. pkt 94.

nych organów na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania”⁴. Takie samo stanowisko zajęła kilka dni później Komisja Wenecka stwierdzając, że obowiązek orzekania w ściśle określonym porządku chronologicznym byłby niezgodny z europejskim standardem. Trybunał musi mieć możliwość decydowania o rozpatrywaniu określonych spraw wcześniej niż innych⁵. Równie niekonstytucyjne jest umocowanie Prezydenta do decydowania o pominięciu wymaganej ustawą kolejności (art. 38 ust. 5), które – co oczywiste – nie spełnia tego zalecenia Komisji Weneckiej.

5. Projekt ustawy ogranicza konstytucyjne kompetencje orzecznicze Trybunału (art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1–3 i art. 193 Konstytucji) do kontroli prawa. Projekt pomija prawo kontroli przez Trybunał kompetencji do wydania aktu normatywnego oraz pomija prawo kontroli innych elementów trybu stanowienia aktu normatywnego niż konstytucyjne (art. 43), mimo że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału istotne nagromadzenie naruszeń wymagań proceduralnych zawartych w ustawach lub regulaminach izb skutkuje orzeczeniem naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu⁶.

6. Sprzeczna z ustawą zasadniczą będzie blokada przez 4 sędziów wydania orzeczenia w pełnym składzie (art. 68 ust. 5–7). Ich sprzeciw automatycznie ma powodować odroczenie narady w sprawie na co najmniej trzy miesiące (art. 68 ust. 6), a w niektórych wypadkach – na sześć miesięcy (art. 68 ust. 7). Terminy odraczania narad mają być sztywne i nie zależą od tego, kiedy sędziowie zgłaszający sprzeciw wypracują propozycję rozstrzygnięcia sprawy. Będzie to prowadzić do dezorganizacji i znaczącego spowolnienia pracy Trybunału. Wziąwszy pod uwagę, że wobec wprowadzanego obowiązku wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu wniosku (art. 38 ust. 3) opóźnieniu uległoby także

⁴ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5 uzasadnienia.

⁵ Zob. opinię Komisji Weneckiej nr 833/2015 z 11 marca 2016 r. w sprawie pkt 65.

⁶ Zob. np. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, cz. III, pkt 3.4.4 uzasadnienia.

rozpoznanie innych wniosków niż ten, w rozpoznawaniu którego sędziowie zgłosili sprzeciw. Są to przepisy sprzeczne z zapisaną w preambule do Konstytucji zasadą sprawnego i rzetelnego działania instytucji publicznych.

7. Sprzeczny z ustawą zasadniczą jest też kolejny przepis (art. 69 ust. 2), który wprowadza kwalifikowaną większość głosów konieczną do orzeczenia niekonstytucyjności w razie zastosowania wspomnianej procedury sprzeciwu przez co najmniej 4 sędziów (art. 68 ust. 5–7). Stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie wymaga wówczas uzyskania większości 2/3 głosów. Wymaganie większości 2/3 głosów do wydania jakiegokolwiek orzeczenia merytorycznego przez Trybunał jest wprost niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który przewiduje, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Trybunał uznał już przepis przewidujący wydawanie orzeczeń większością 2/3 głosów za niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji⁷. Również Komisja Wenecka zwróciła uwagę, że zmiana niekwestionowanego dotąd w polskiej praktyce konstytucyjnej rozumienia art. 190 ust. 5 Konstytucji jako przewidującego zwykłą większość głosów wymagałaby zmiany Konstytucji⁸.

8. Niekonstytucyjny jest projekt przepisu, zgodnie z którym Prezes Trybunału już nie zarządza ogłoszenia, ale tylko kieruje wniosek o ogłoszenie orzeczeń Trybunału do Prezesa Rady Ministrów (art. 80 ust. 4). Użycie słowa „wniosek” sugeruje, że premier może ten wniosek ocenić i zdecydować o ogłoszeniu lub nieogłoszeniu orzeczenia Trybunału. To kolejny rażący przykład uzależnienia Trybunału od władzy wykonawczej. Przypominam, że Konstytucja przewiduje bezwzględny obowiązek publikowania orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 2) i żadnemu organowi państwa nie daje kompetencji do oceny ich prawidłowości. W gronie państw unijnych Polska stałaby się jedynym wyjątkiem państwa, w którym ważność i

⁷ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, cz. III, pkt 5.9.5 uzasadnienia.

⁸ Zob. opinię Komisji Weneckiej nr 833/2015 z 11 marca 2016 r., pkt 81 i 82.

skuteczność ostatecznego orzeczenia sądowego podlegałyby kontroli władzy wykonawczej.

9. Niekonstytucyjne skutki wywołuje także obowiązek stosowania nowych przepisów do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie (art. 84 ust. 1). Wiąże się on bowiem m.in. z obowiązkiem rozpatrywania wszystkich spraw zainicjowanych wnioskami według kolejności ich wpływu (art. 38 ust. 3), niezależnie od tego, na jakim etapie znajdują się prace nad rozstrzygnięciem sprawy. To rozwiązanie ma na celu zdeorganizować pracę Trybunału, a tym samym naruszy m.in. zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Jest sprzeczne z zapisaną w preambule do Konstytucji zasadą sprawnego działania instytucji publicznych. Podobną regulację międzyczasową Trybunał uznał już za niekonstytucyjną w sprawie K 47/15⁹.

10. Ustawa (art. 84 ust. 2) nakłada na Trybunał obowiązek rozstrzygnięcia w ciągu roku spraw wszczętych pytaniem prawnym sądu czy skargą konstytucyjną i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Jest to kolejna sprzeczna z Konstytucją ingerencja w proces orzekania przez Trybunał, naruszająca jego niezależność i odrębność od pozostałych władz oraz zasadę podziału i równowagi władz. Trybunał stwierdził już niekonstytucyjność podobnej regulacji¹⁰.

11. W projekcie (art. 85 ust. 1) przewiduje się także zawieszenie na 6 miesięcy wszystkich postępowań będących w toku, zainicjowanych wnioskami, w celu uzupełnienia tych wniosków zgodnie z wymaganiami określonymi w projektowanej ustawie. Termin podjęcia zawieszonych postępowań jest przy tym niezależny od tego, kiedy wnioski zostaną uzupełnione. Taka regulacja międzyczasowa będzie nieuchronnie skutkowałą drastycznym opóźnieniem wydania orzeczeń w wielu sprawach, co narusza konstytucyjną zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

⁹ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, cz. III, pkt 5.10.5 uzasadnienia.

¹⁰ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5 uzasadnienia.

12. Projekt zawiera również przepis, zgodnie z którym rozstrzygnięcia Trybunału „wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym” w okresie od 10 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. podlegają ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 91). Określenie 30-dniowego terminu publikacji orzeczeń może mylnie sugerować, że jego dochowanie wystarczy do spełnienia konstytucyjnego obowiązku niezwłocznej publikacji orzeczeń Trybunału, wynikającego wprost z art. 190 ust. 2 zd. 1 Konstytucji. Jest niezrozumiałe dla czego art. 91 pomija konstytucyjny obowiązek publikacji wyroku z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, którego publikację Komisja Wenecka uznała za punkt wyjścia do rozwiązania kryzysu konstytucyjnego?¹¹. Zaznaczam również, że parlament nie ma kompetencji do oceny prawidłowości stosowania przez Trybunał przepisów ustawy o Trybunale w procesie orzekania.

13. Niekonstytucyjne są elementy procedury wyboru nieokreślonej liczby kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Projekt ustawy przewiduje, że musi ich być „co najmniej trzech”, wybranych „spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów” (art. 16 ust. 1 i 2). Jednocześnie projektodawca ogranicza do jednego liczbę głosów, którymi dysponuje sędzia (art. 16 ust. 7). W konsekwencji kandydatem zostanie również sędzia, który otrzymał tylko jeden głos – np. wtedy, gdy dwaj pozostali dostali po siedem. Ktoś, kto otrzymał jeden głos, nie może być uznany za kandydata Zgromadzenia Ogólnego. A przecież art. 194 ust. 2 Konstytucji wymaga, by kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa przedstawiało Zgromadzenie Ogólne.

14. W projekcie wskazuje się, że sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie Prezes Trybunału

¹¹ Zob. opinię Komisji Weneckiej nr 833/2015 z 11 marca 2016 r., pkt 143.

włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy (art. 92). Zastosowanie art. 92 projektowanej ustawy prowadziłoby według przyjętych założeń do zniweczenia skutków wyroku z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15. Oznaczałoby to wyraźne naruszenie Konstytucji.

Trybunał usunął w nim wątpliwości co do konstytucyjności ustawowej procedury wyboru trzech sędziów przez Sejm poprzedniej kadencji. Dlatego ich wybór jest konstytucyjnie ważny, a Prezydent jest konstytucyjnie obowiązany do odebrania od nich ślubowania. Prezes Trybunału ma konstytucyjny obowiązek wykonać ten wyrok i nie może dopuścić do orzekania trzech osób wybranych na miejsca już wcześniej skutecznie obsadzone. Przepis art. 92 można jednak rozumieć jako wezwanie Prezydenta Rzeczypospolitej do umożliwienia ślubowania w jego obecności trzech sędziów konstytucyjnych wybranych 8 października ubiegłego roku.

15. Mówimy o ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, czyli jednej z najważniejszych ustaw ustrojowych państwa. Niczym innym niż aktem złej woli jest wobec tego 14-dniowa *vacatio legis* (art. 94). Trybunał nie tylko nie zdąży się do niej dostosować, lecz także nie zdąży o niej orzec przed jej wejściem w życie, jeżeli wpłynąłby wniosek od uprawnionych podmiotów, a Prezydent nie skorzysta z kompetencji do złożenia wniosku o prewencyjną kontrolę ustawy (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Również Komisja Wenecka wskazywała, że Trybunał musi mieć możliwość kontroli ustawy, która reguluje jego funkcjonowanie, zanim wejdzie ona w życie¹².

Szanowni Państwo!

¹² Zob. opinię Komisji Weneckiej nr 833/2015 z 11 marca 2016 r. pkt 41.

Można i warto wprowadzać reformę po to, by czynić mocniejszym i sprawniejszym Państwo Polskie. Granice reform wyznacza jednak Konstytucja, którą parlament i inne organy władzy bezwzględnie muszą szanować. Oznacza to, że władzy nie wolno wszystkiego.

Stanowczo podkreślam, że uchwalając ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, nie mogą Państwo przekraczać granic wyznaczonych przez Konstytucję. W innym razie stworzą Państwo nie ustawę, a tylko jej pozór.

Demokracja zachodnia polega nie tylko na tym, że regularnie odbywają się wybory parlamentarne, samorządowe i prezydenckie, a władzę obejmuje ten, kto zdobył najwięcej głosów. Polega ona także na tym, że władza z mocy prawa jest sprawowana przez trzy równoważące się, wzajemnie hamujące i współpracujące segmenty, tj. władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Jan Paweł II w encyklice *Centesimus Annus* napisał w 1991 r., że „jest wskazane, by każda władza była równoważona przez inne władze i inne zakresy kompetencji, które by ją utrzymywały we właściwych granicach. Na tym właśnie polega zasada państwa praworządnego, w którym najwyższą władzę ma prawo, a nie samowola ludzi”¹³.

Podstawą trójpodziału władz jest ich wzajemne powstrzymywanie się. Jednym z służących temu mechanizmów jest kontrola konstytucyjności prawa, z reguły wykonywana przez sąd konstytucyjny lub sąd najwyższy. Sam fakt, że pewne szczegółowe rozwiązania dotyczące kompetencji sądu konstytucyjnego i obowiązującej przed nim procedury są akceptowane w innym państwie jest bez znaczenia dla naszego państwa. W każdym wypadku ustawa przyjęta przez polski parlament musi odpowiadać naszej Konstytucji. Na marginesie warto przypomnieć, że kontrola konstytucyjności jest realizowana również w innych państwach unijnych, w tym także – wbrew niektórym wypowiedziom – w Holandii przez Sąd Najwyższy.

¹³ Zob. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, pkt 44.

Sam w 2014 r. głosowałem – w imieniu Trybunału Konstytucyjnego – za przyjęciem wniosku tego Sądu o członkostwo w Europejskiej Konferencji Sądów Konstytucyjnych¹⁴.

Od 1989 r. nasze państwo konsekwentnie wdrażało wartości zachodniej kultury prawnej. Jej fundamentami są rządy prawa, nadrzędność konstytucji i podział władzy. Robiliśmy to z sukcesem, dlatego w naturalny sposób zostaliśmy członkami Rady Europy i Unii Europejskiej. Dziś, decydując o uchwaleniu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w proponowanym kształcie, decydują Państwo o tym, czy Polska ten kurs utrzyma, czy też odrzuci wartości, na których opiera się zachodnia kultura prawna.

Decydujemy dziś o tym, czy pozostaniemy częścią Zachodu, czy rozpoczniemy powrót na Wschód.

Dziękuję za uwagę.

Warszawa, 5 lipca 2016 r.

¹⁴ Zob. *Application for membership of the Supreme Court of the Netherlands* z dnia 1 kwietnia 2014 r., 029/14/GC/ds.; zob. również art. 6 ust. 1 statutu Europejskiej Konferencji Sądów Konstytucyjnych.