



Wenecja, 11 marca 2016 r.

CDL-AD(2016)001

Opinia nr 833/2015

Wer. oryg. w jęz. angielskim

**EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ**  
**PRAWO**  
**(KOMISJA WENECKA)**

**OPINIA W SPRAWIE NOWELIZACJI USTAWY Z**  
**25 CZERWCA 2015 R. O TRYBUNALE**  
**KONSTYTUCYJNYM RZECZYPOSPOLITEJ**  
**POLSKIEJ**

**Przyjęta przez Komisję Wenecką na**  
**106. Sesji Plenarnej (Wenecja, 11-12**  
**marca 2016 r.)**

**na podstawie sprawozdania przedłożonego**  
**przez:**

**Veronika BÍLKOVÁ (członek, Czechy) Sarah**  
**CLEVELAND (członek, Stany Zjednoczone)**  
**Michael FREND (członek, Malta)**  
**Christoph GRABENWARTER (członek, Austria)**  
**Jean-Claude SCHOLSEM (członek w zastępstwie, Belgia)**  
**Kaarlo TUORI (członek, Finlandia)**

## Spis treści

I.	Wstęp.....	3
II.	Uwagi ogólne – zakres opinii .....	3
III.	Chronologia .....	4
IV.	Wyrok w sprawie nr K47/14 .....	7
V.	Analiza prawna .....	8
A.	Kontekst konstytucyjny .....	9
B.	Procedura .....	9
1.	"Zasada kolejności" .....	10
2.	Kworum (13 z 15 sędziów).....	12
3.	Większość 2/3 głosów przy podejmowaniu decyzji.....	13
4.	Opóźnienie rozpraw .....	15
5.	Wnioski dotyczące kwestii proceduralnych .....	16
C.	Postępowanie dyscyplinarne i odwołanie sędziów .....	16
D.	Usunięcie niektórych przepisów z Ustawy.....	17
E.	Skład Trybunału.....	17
1.	Przyjęcie art. 137 i 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym .....	17
2.	Zwyczaj konstytucyjny uniemożliwiający wybór sędziów przez ustępującą większość po wyborach parlamentarnych .....	19
3.	Zasada pluralizmu .....	20
VI.	Lojalna współpraca między władzami państwowymi .....	22
VII.	Wnioski .....	23

## I. Wstęp

1. W piśmie z 23 grudnia 2015 r. polski Minister Spraw Zagranicznych Witold Waszczykowski zwrócił się do Komisji Weneckiej o wydanie opinii w sprawie zagadnień o charakterze konstytucyjnym związanych z dwoma projektami nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 15 grudnia 2015 r. (zwanej dalej "Ustawą"), które zostały przedłożone Sejmowi w dniach 2 i 15 grudnia 2015 r. W piśmie z 31 grudnia 2015 r. minister Waszczykowski przekazał Komisji Weneckiej poprawki do Ustawy, które zostały przyjęte 22 grudnia 2015 r., a następnie ogłoszone 28 grudnia 2015 r. (zwane dalej "Nowelizacją"). W dniu 14 stycznia 2016 r. Minister Spraw Zagranicznych przedstawił tłumaczenie Ustawy i Nowelizacji na język angielski (CDL-REF(2015)009), do którego dołączono tłumaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz uwag wnioskodawcy (CDL-REF(2016)015).

2. Komisja Wenecka wyznaczyła następujące osoby jako sprawozdawców na potrzeby postępowania, które zakończyło się wydaniem niniejszej opinii: Veronika Bílková, Sarah Cleveland, Michael Frendo, Christoph Grabenwarter, Jean-Claude Scholsem i Kaarlo Tuori.

3. W dniach 8-9 lutego 2016 r. delegacja Komisji odwiedziła Warszawę. W jej składzie znaleźli się Christoph Grabenwarter, Jean-Claude Scholsem i Kaarlo Tuori oraz Przewodniczący Komisji Gianni Buquicchio i pracownik Sekretariatu Schnutz Dürr. Delegacja spotkała się kolejno z Pierwszym Prezesem i sędziami Sądu Najwyższego (równoległe doszło do spotkania przewodniczącego Komisji Weneckiej z Prezydentem RP), Przewodniczącym i członkami Krajowej Rady Sądownictwa, Ministrem Spraw Zagranicznych i przedstawicielami świata nauki, Marszałkiem Senatu i senatorami (w tym z przedstawicielami opozycji), marszałkiem Sejmu i posłami (w tym z przedstawicielami opozycji), Wicepremierem, urzędnikami kierowanego przez niego departamentu i Ministerstwa Sprawiedliwości oraz pracownikami naukowymi, organizacjami pozarządowymi (polski oddział Fundacji Helsińskiej i Instytut Ordo Iuris), Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Prezesem, Wiceprezesem i trzema sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Ministrem Sprawiedliwości i ministrami z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. Komisja Wenecka pragnie wyrazić swoją wdzięczność dla Ministra Spraw Zagranicznych za organizację tej wizyty.

4. Członkowie-sprawozdawcy przygotowali swoje uwagi na podstawie tłumaczeń aktów prawnych na język angielski, które zostały udostępnione przez polskie władze, oraz spostrzeżeń dokonanych w trakcie wizyty delegacji Komisji w Warszawie. W odpowiedzi na projekt opinii polski rząd przedstawił swoje stanowisko, które zostało uwzględnione w pracach nad sprawozdaniem. Stanowisko, o którym mowa, zostanie opublikowane na stronie internetowej Komisji Weneckiej. W dniu 10 marca 2016 r. sprawozdawcy spotkali się w Wenecji z delegacją polskiego rządu w celu wspólnego omówienia wspomnianego stanowiska.

5. Projekt opinii został rozpatrzony na połączonym posiedzeniu Podkomisji Sprawiedliwości Konstytucyjnej i Instytucji Demokratycznych, które odbyło się 10 marca 2016 r. w Wenecji. Po dyskusji z delegacją polskiego rządu pod przewodnictwem Konrada Szymańskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, opinia ta została przyjęta przez Komisję na 106. sesji plenarnej

(Wenecja, 11-12 marca 2016 r.).

## II. Uwagi ogólne – zakres opinii

6. Przedmiotem wniosku o wydanie opinii przez Komisję Wenecką są poprawki wprowadzone do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w grudniu 2015 r. Choć Nowelizacja nie odnosi się w sposób bezpośredni do kwestii składu Trybunału Konstytucyjnego, nie sposób zaprzeczyć, że omawiane poprawki dotyczą tego zagadnienia poprzez swoją faktyczną wymowę, czego przykładem mogą być postanowienia ustalające minimalną liczebność składu orzekającego Trybunału (kworum 13 z 15 sędziów), który to wymóg nie może być spełniony w przypadku niepełnej obsady.

7. W związku z tymi okolicznościami polskie władze przedstawiły Komisji Weneckiej nie tylko tłumaczenie Ustawy i Nowelizacji (CDL-REF(2016)009), ale również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r., a także własną interpretację Nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. oraz kwestii nominacji sędziów (CDL-REF(2016)015).

8. Niniejsza opinia porusza zagadnienie składu Trybunału jedynie w zakresie, który niezbędny jest do zrozumienia sytuacji konstytucyjnej będącej rezultatem Nowelizacji (zob. rozdz. E poniżej). Nie ma jednocześnie potrzeby ustosunkowania się do Nowelizacji z dnia 19 listopada 2015 r., ponieważ poprawki te zostały uznane za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. Wydaje się, że orzeczenie, o którym mowa, usunęło wszelkie wątpliwości związane ze wspomnianą Nowelizacją.

9. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszyscy uczestnicy rozmów przeprowadzonych przez delegację w czasie jej wizyty w Warszawie uznali potrzebę zapewnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości skutecznej ochrony nadrzędnej roli konstytucji. Ta zbieżność poglądów może stanowić płaszczyznę porozumienia wszystkich sił politycznych w Polsce oraz punkt wyjścia, jeśli chodzi o znalezienie rozwiązania obecnego sporu konstytucyjnego.

## III. Chronologia

10. W celu zrozumienia stanu prawno-konstytucyjnego, do którego doszło w wyniku uchwalenia Nowelizacji, należy zapoznać się z przebiegiem wydarzeń poprzedzających przyjęcie tych poprawek. Poniższa lista nie jest – ze zrozumiałych względów – zestawieniem pełnym i wymienia jedynie fakty, które mają największe znaczenie w świetle zakresu prezentowanej opinii:

11. W dniu 11 lipca 2013 r. ówczesny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski skierował do Sejmu projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590), który został opracowany z inicjatywy zespołu roboczego składającego się z byłych i pełniących urząd sędziów Trybunału na czele z jego Prezesem.

12. Od marca do maja 2015 r. podkomisja nadzwyczajna, a następnie połączone Komisje Ustawodawcza oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka pracowały nad

sprawozdaniemi dotyczącymi wspomnianego projektu ustawodawczego. Sejm zwrócił się również o pomoc do prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratury Generalnej i Krajowej Rady Sądownictwa.

13. W dniu 25 czerwca 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>, która weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Zgodnie z art. 137 Ustawy wybór wszystkich sędziów, których kadencja wygasła w 2015 r., w tym tych, którzy zdawali urząd po upływie bieżącej VII kadencji Sejmu, miał zostać dokonany przez ówczesny skład niższej izby parlamentu<sup>2</sup>.

14. W dniu 8 października 2015 r., na ostatnim posiedzeniu kończącej się kadencji, Sejm wybrał pięciu sędziów, z których trzech miało zastąpić sędziów ustępujących 6 listopada 2015 r., a dwóch pozostałych przewidziano do zajęcia miejsc wakujących od 2 i 8 grudnia. Do dnia dzisiejszego polski Prezydent nie przyjął ślubowania od żadnej osoby z grona tzw. "październikowych sędziów".

15. W dniu 23 października 2015 r. grupa posłów z partii Prawo i Sprawiedliwość złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę podważającą konstytucyjność wyboru wszystkich pięciu sędziów (sprawa nr K 29/15). Wniosek, o którym mowa, został wycofany 10 listopada 2015 r., a stosowne postępowanie zostało umorzone przez Trybunał Konstytucyjny.

16. W dniu 12 listopada 2015 r. Sejm VIII kadencji zebrał się na pierwszym posiedzeniu.

17. W dniu 17 listopada 2015 r. grupa posłów (z partii Platforma Obywatelska) wniosła skargę o treści identycznej z wnioskiem wycofanym 10 listopada 2015 r. (sprawa nr K 34/15).

18. W dniu 19 listopada 2015 r. Ustawa została znowelizowana przez Sejm<sup>3</sup>. Projekt poprawek został złożony w Sejmie z trzydniowym wyprzedzeniem. Prezydent złożył swój podpis dzień po ich uchwaleniu. Nowelizacja ta wprowadziła trzyletnią kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przy ograniczeniu liczby kadencji pełnionych przez tę samą osobę do dwóch oraz wygaszeniu kadencji Prezesa i Wiceprezesa pełniących aktualnie swój urząd. W ustawie pojawił się również przepis o objęciu urzędu przez sędziego konstytucyjnego w momencie odebrania jego ślubowania przez Prezydenta.

19. W dniu 23 listopada 2015 r. grupa posłów zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego poprawki do Ustawy z 19 listopada 2015 (sprawa nr K 35/15). W tym samym dniu skargę o podobnej treści przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich (K 37/15). W dniach 24 i 30 listopada skargi konstytucyjne złożone zostały również przez Krajową Radę Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (K 38/15 i 40/15).

20. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm uchylił w drodze uchwały pięć uchwał z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które

<sup>1</sup> Publikacja w dn. 30 lipca 2015, Dziennik Ustaw, poz. 1064.

<sup>2</sup> Art. 137 Ustawy: "W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie Ustawy".

<sup>3</sup> Publikacja w Dzienniku Ustaw (poz. 1928); ustawa weszła w życie 5 grudnia 2015 r.

przyjęte zostały przez Sejm VII kadencji<sup>4</sup>.

21. W dniu 25 listopada 2015 r. dwóch sędziów oraz prezes Trybunału zrezygnowali z udziału w rozpatrywaniu sprawy nr K 34/15 (Trybunał przychylił się do tego wniosku 30 listopada 2015 r.).

22. 30 listopada 2015 r.: Na podstawie art. 755 ust. 1 i 730 ust. 2 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 75 Ustawy Trybunał Konstytucyjny zarządził zabezpieczenie skargi, zakazując Sejmowi wyboru nowych sędziów do chwili wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie nr K 34/15.

23. W dniu 1 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny (występujący w pełnym składzie) zwrócił do prezesa Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy nr K 34/15 przez skład pięciosobowy.

24. Pomimo zabezpieczenia skargi, które zostało zarządzone przez Trybunał Konstytucyjny, w dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm przystąpił do wyboru pięciu nowych sędziów, przyjmując w tym celu pięć uchwał<sup>5</sup>.

25. Prezydent odebrał ślubowanie od czterech ze wspomnianych sędziów 3 grudnia o godz. 1:30 w nocy, natomiast ślubowanie ostatniego sędziego miało miejsce 9 grudnia. Prezes Trybunału Konstytucyjnego przyznał pięciu wybranym przez Sejm osobom status pracownika Trybunału, wyłączając je równocześnie z udziału w składach orzekających.

26. W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny – działając w składzie pięciosobowym – wydał wyrok w sprawie skargi z 17 listopada 2015 r. (K 34/15). Orzeczenie to uznaje właściwość podstawy prawnej wyboru trzech sędziów mających zastąpić członków Trybunału, którzy mieli złożyć urząd przed końcem kadencji poprzedniego Sejmu oraz stwierdza, że Prezydent miał obowiązek przyjęcia ślubowania od tych osób. Jednocześnie Trybunał ocenił podstawę prawną wyboru pozostałych dwóch sędziów jako niekonstytucyjną.

27. W dniu 4 grudnia 2015 r. grupa posłów złożyła w Trybunale Konstytucyjnym wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności uchwał Sejmu przyjętych

28. W dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok dotyczący konstytucyjności Nowelizacji z 19 listopada, która wprowadziła zmiany do ustawy o Trybunale (sprawa nr K 34/15). W orzeczeniu stwierdzono, że naruszenie regulaminu Sejmu nie jest wystarczającą przesłanką do uznania całej Nowelizacji za niekonstytucyjną. Jednocześnie wskazano, że art. 137a jest niezgodny z Konstytucją, jeśli chodzi o wybór przez Sejm trzech sędziów na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. Trybunał stwierdził również, że kadencja sędziów konstytucyjnych rozpoczyna z chwilą ich wyboru, a nie w momencie złożenia przez nich ślubowania. Za niekonstytucyjny uznano także termin 30 dni, który w Nowelizacji przewidziano jako zakres czasowy przyjęcia przez Prezydenta ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów. Ponadto Trybunał orzekł, iż wprowadzenie trzyletniej kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału jest zgodne z Konstytucją, ale przepis o ich

<sup>4</sup> Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej – *Monitor Polski* (poz. 1131-1135).

<sup>5</sup> *Monitor Polski* (poz. 1182-1186).

ponownym wyborze ma charakter niekonstytucyjny ze względu na możliwość osłabienia niezależności sędziowskiej. Wadę niekonstytucyjności stwierdzono również w odniesieniu do skrócenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

29. W piśmie z 10 grudnia 2015 r. szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyraziła wątpliwości co do spełnienia wymogów o charakterze podmiotowym przez skład Trybunału, który wydał wyrok w dniu 3 grudnia 2015 r. (sprawa nr K 34/15), oraz możliwości publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw. W odpowiedzi prezes Trybunału wskazał, że wyroki sądu konstytucyjnego podlegają obowiązkowi publikacji na mocy art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji.

30. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm ponownie znowelizował ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (poprawki te zostały zatwierdzone przez Senat 24 grudnia 2015 r. i ogłoszone 28 grudnia 2015 r.). Wprowadzone korekty przewidują, że co do zasady Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie 13 z 15 sędziów, choć część spraw (skargi indywidualne i pytania prawne) może być rozpatrywana przez skład siedmioosobowy. Orzeczenia podejmowane w pełnym składzie wymagają większości dwóch trzecich głosów, co stanowi zmianę w porównaniu z dotychczasową zasadą większości zwykłej. Trybunał został również poddany obowiązkowi rozpatrywania spraw w kolejności ich zgłoszenia. Usunięto procedurę skrócenia kadencji sędziego przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego, zastępując ją postępowaniem, w ramach którego Zgromadzenie kieruje do Sejmu wnioski o stwierdzenie "wygaśnięcia" kadencji, tak więc stosowna decyzja znalazła w gestii władzy ustawodawczej. Nowelizacja nadała również Prezydentowi RP i Ministrowi Sprawiedliwości prawo uruchomienia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału. Część dotychczasowych przepisów została usunięta z Ustawy, w tym art. 16 (niezawisłość sędziów), art. 17 ust. 1 (skład Trybunału), art. 17 ust. 2 (zakaz ponownego wyboru na stanowisko sędziego Trybunału), a także całość rozdziału 10 (postępowanie w przypadku uznania niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta).

31. W dniu 11 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał komunikat, że na posiedzeniu niejawnym 7 stycznia 2016 r. skarga dotycząca uchwał w sprawie wyboru pięciu nowych sędziów, złożona 4 grudnia 2015 r. (sprawa nr U 8/15), została odrzucona ze względu na fakt, że uchwały te nie są aktami normatywnymi i jako takie nie podlegają kontroli ze strony Trybunału.

32. W związku z taką oceną Prezes Trybunału Konstytucyjnego dopuścił 12 stycznia 2016 r. do orzekania dwóch sędziów wybranych w grudniu 2015 r. na miejsce sędziów ustępujących w tym miesiącu.

33. W dniu 14 stycznia 2016 Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, zarządził rozpoznanie sprawy nr K 47/15 – czyli ocenę konstytucyjności Nowelizacji z 22 grudnia 2015 r. – w oparciu o przepisy Konstytucji, bez zastosowania badanych uregulowań w toku postępowania. Dwóch nowo wybranych sędziów zgłosiło zdanie odrębne, podtrzymując, iż Nowelizacja z 22 grudnia 2015 r. weszła już w życie oraz że jej przepisy muszą zostać uwzględnione w trakcie procedury oceny tych poprawek.

34. W dniu 30 stycznia 2016 r. Sejm uchwalił budżet na rok 2016, zmniejszając wydatki na Trybunał o mniej więcej 10 procent.

#### IV. Wyrok w sprawie nr K47/14

35. Sprawa dotycząca zaskarżenia Nowelizacji z 22 grudnia 2015 r. otrzymała sygnaturę K 47/15.

36. Nowelizacja przewiduje natychmiastowe wejście jej przepisów w życie (czyli brak *vacatio legis*, zasady umożliwiającej zbadanie nowych uregulowań z wyprzedzeniem). Gdyby Trybunał zastosował przepisy Nowelizacji w omawianej sprawie, wydanie wyroku stałoby się niemożliwe, ponieważ w chwili obecnej sąd ten składa się tylko z 12 sędziów orzekających, a wymagane kworum to 13 sędziów.

37. Komisja Wenecka miała w już w przeszłości styczność z kwestią możliwej obstrukcji (*non liquet*) w toku postępowania przed sądem konstytucyjnym. Mowa tu o dwóch przypadkach. W 2006 r., w trakcie prac nad opinią dla Rumunii, Komisja zajęła się ustaleniem, czy w wyniku zastrzeżeń natury personalnej (konfliktu interesów) może dojść do zablokowania działań sądu konstytucyjnego, jeśli liczba sędziów spadnie poniżej wymaganego kworum. Komisja stwierdziła, że "(...) sprawą o podstawowym znaczeniu jest zapewnienie możliwości skutecznego sprawowania przez Trybunał Konstytucyjny funkcji strażnika ustawy zasadniczej. Ewentualne wyłączenie sędziów nie może doprowadzić do sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny jest niezdolny do wydania wyroku. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego sprawdzają się dobrze w sądach powszechnych, w których znalezienie zastępstwa nie stanowi krytycznej przeszkody. Inaczej rzecz się ma w przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli zasady dotyczące możliwości wykluczenia sędziego ze składu orzekającego zostałyby uznane za konieczny element ustrojowy w Rumunii, należy je sformułować tak, by odnosiły się bezpośrednio do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i umożliwiały sprawne wydanie wyroku, a przez to należyte wypełnianie przez ten sąd funkcji gwaranta nadrzędnej roli Konstytucji<sup>6</sup>.

38. W we wniosku o wydanie opinii *amicus curiae* dla albańskiego Sądu Konstytucyjnego Komisja Wenecka została poproszona o rozstrzygnięcie, czy sąd ten może badać konstytucyjność ustawy, której przepisy odnoszą się do zasiadających w nim sędziów, co oznacza zazwyczaj konieczność wyłączenia z udziału w rozpatrywaniu sprawy. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że wykluczenie pewnej liczby sędziów doprowadziłoby do braku kworum, a tym samym pozbawiłoby Sąd możliwości wydania wyroku. W świetle poczynionych ustaleń Komisja Wenecka orzekła, że "właściwość Sądu ma swoje źródło w konieczności objęcia kontrolą konstytucyjną każdego aktu prawnego, w tym również ustaw, które regulują status sędziów. ..."<sup>7</sup>.

39. W orzeczeniu z 14 stycznia polski Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył pozytywnie wniosek o ocenie Nowelizacji, zastrzegając jednocześnie, że analiza ta dokonana zostanie w oparciu o stosowane bezpośrednio przepisy Konstytucji. W przeciwieństwie do sędziów sądów powszechnych, którzy muszą kierować się

<sup>6</sup> CDL-AD(2006)006 Opinia w sprawie dwóch projektów nowelizacji ustawy nr 47/1992 o organizacji i działaniu Trybunału Konstytucyjnego Rumunii, pkt 7. Zob. również CDL-AD(2014)020 Opinia w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej wprowadzającej zmiany do ustawy konstytucyjnej o Izbie Konstytucyjnej Sądu Najwyższego Republiki Kirgiska, pkt 34.

<sup>7</sup> CDL-AD(2009)044 Opinia *amicus curiae* w sprawie albańskiej ustawy o zasadach etycznych obowiązujących wysokich funkcjonariuszy państwowych oraz przedstawicieli narodu, przyjęta przez Komisję Wenecką na 80. sesji plenarnej (Wenecja, 9-10 października), pkt 142.



zarówno Konstytucją, jak i ustawami (Art. 178 Konstytucji), sędziowie Trybunału Konstytucyjnego związani są jedynie przepisami ustawy zasadniczej (Art. 195 ust. 1 Konstytucji). Rozróżnienie to wpisuje się w wydźwięk obu przytoczonych powyżej opinii Komisji Weneckiej, stanowiąc jednocześnie uzasadnienie oceny Nowelizacji bez odwołania się do jej przepisów.

40. Niezależnie od powyższej przesłanki Komisja Wenecka uważa, że możliwość rozpatrzenia sprawy w takim trybie jest również konsekwencją szczególnego charakteru sądownictwa konstytucyjnego. Uprawnienia w zakresie zapewnienia przestrzegania Konstytucji wynikają z mandatu powierzonego Trybunałowi Konstytucyjnemu przez konstytuante (czyli organ, którego zadaniem jest opracowanie ustawy zasadniczej), a nie "zwykłego" ustawodawcę. Ustawodawstwo dotyczące Trybunału Konstytucyjnego musi mieścić się w granicach zakreślonych przez Konstytucję, co samo w sobie powinno podlegać ocenie tego sądu.

41. Akt prawny o randze zwykłej ustawy, który grozi paraliżem kontroli konstytucyjnej, musi zostać zbadany pod kątem konstytucyjności, zanim zostanie zastosowany przez sąd. W przeciwnym razie standardowa ustawa, która stwierdza po prostu, że *"niniejszym znosi się kontrolę konstytucyjną – ustawa wchodzi w życie w trybie natychmiastowym"* wystarczyłaby do bezkompromisowej rozprawy z instytucją sądownictwa konstytucyjnego. Koncepcja nadrzędności Konstytucji w samej swej istocie wskazuje na to, że ustawa mogąca zagrażać zasadzie sprawiedliwości konstytucyjnej musi zostać poddana ocenie ze strony Trybunału Konstytucyjnego przed jej wejściem w życie – a jeśli zajdzie taka konieczność, sąd ten powinien mieć możliwość jej uprzedniego uchylecia.

42. W trakcie wizyty w Warszawie delegacja Komisji Weneckiej została poinformowana, że polski rząd wstrzyma się z ogłoszeniem własnego stanowiska w rozpatrywanej sprawie do czasu wydania opinii przez Komisję. Niemniej jednak brak takiego stanowiska nie może doprowadzić do wstrzymania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego wynik nie cierpi zwłoki ze względu na jego fundamentalne znaczenie dla całego polskiego systemu sprawiedliwości konstytucyjnej. Pomimo braku uczestnictwa w postępowaniu i rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym Rada Ministrów przesłała 9 marca 2016 r. swoje stanowisko Komisji Weneckiej.

43. W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Nowelizacja z 22 grudnia jest dotknięta wadą niekonstytucyjności. Komisja nie miała możliwości szczegółowego zbadania tego wyroku, tym niemniej jednak należy uznać, że stwierdzenie niekonstytucyjności zmian w Ustawie pozostaje w zgodzie z treścią niniejszej opinii. Komisja z przykrością odnotowuje fakt, że polski rząd odmówił publikacji wyroku, powołując się na pominięcie procedury przewidzianej w Nowelizacji. Niezależnie od skutków, które niesie ze sobą omawiany wyrok, należy go respektować, co wynika z ogólnie przyjętych norm europejskich i międzynarodowych<sup>8</sup>.

## V. Analiza prawna

44. Poniższa analiza koncentruje się na kluczowych aspektach Nowelizacji z 22

<sup>8</sup> Odnosząc się do sytuacji w Stanach Zjednoczonych, należy wspomnieć o tym, że Sąd Najwyższy już w 1803 r. stwierdził, iż "naturalną domeną i obowiązkiem wymiaru sprawiedliwości jest ocena prawa co jego istoty" oraz iż "Konstytucja jest najwyższym prawem o wyjątkowej randze, a zatem nie może być zmieniana zwyczajnymi środkami", Marbury przeciwko Madison, 5 U.S. 137 (1803).

grudnia 2015 r. mających bezpośredni wpływ na sprawne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Prezentowana opinia nie porusza pozostałych zagadnień związanych z wprowadzonymi zmianami, takich jak usunięcie istotnych procedur, między innymi w zakresie postępowania dotyczącego stwierdzenia niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta. Jednocześnie Komisja Wenecka pragnie zaznaczyć, że kwestie, o których mowa powyżej, są przedmiotem toczącego się przed Trybunałem postępowania w sprawie nr K 47/15.

45. Już na wstępnym etapie prac nad niniejszą opinią Komisja Wenecka odniosła się do wysuwanych przez polski rząd zarzutów dotyczących udziału sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności jego Prezesa, w obradach zespołu roboczego ds. zmiany zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, co miało miejsce począwszy od 2010 r. Choć uczestnictwo w debacie politycznej, w tym w pracach zmierzających do reformy prawa konstytucyjnego, nie jest co do zasady rolą sądu konstytucyjnego i zasiadających w nim sędziów, w europejskiej kulturze prawnej przyjął się zwyczaj zabierania przez sądy konstytucyjne głosu w sprawie propozycji zmian legislacyjnych mogących mieć wpływ na funkcjonowanie tych organów; w wielu przypadkach zaangażowanie to przebiera nawet formę bezpośredniego uczestnictwa. Dzięki takiemu stanowi rzeczy autorzy projektów ustaw mogą korzystać z wiedzy i doświadczenia sędziów.

46. Tytułem przykładu należy wspomnieć o powszechnie przyjętym w Niemczech zwyczaju przesyłania Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu do oceny projektów ustaw i umów międzynarodowych, których zakres obejmuje uprawnienia i funkcjonowanie tego sądu. Austriacki Sąd Konstytucyjny jest regularnie informowany o planowanych ustawach federalnych oraz zapraszany do udziału we wstępnych pracach legislacyjnych poprzedzających procedurę parlamentarną. W szczególnych wypadkach austriacki parlament zwraca się do Sądu Konstytucyjnego z prośbą o uczestnictwo w obradach czy choćby wyrażenie opinii. W takich sytuacjach Sąd Konstytucyjny samodzielnie określa granice swojego zaangażowania. Organ ten często odmawia zajęcia stanowiska, powołując się na możliwość późniejszego pojawienia się danej kwestii w postępowaniu prawno-konstytucyjnym. Jeśli jednak projektowana regulacja dotyczy procedury i uprawnień samego Trybunału Konstytucyjnego, sąd ten przedstawia zazwyczaj swoją opinię rządowi lub parlamentowi<sup>9</sup>.

47. W tym miejscu wspomnieć należy, że 25 listopada 2015 r. Prezes i dwóch sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego, którzy jako eksperci brali udział w pracach nad projektem Ustawy, wycofali się ze składu orzekającego w sprawie jej zgodności z Konstytucją (sprawa nr 34/15). W przedstawionym kontekście udział przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w debacie dotyczącej planowanej ustawy nie narusza w żadnej mierze konstytucyjnych prerogatyw parlamentu w zakresie prawodawstwa.

48. W związku z powyższym Komisja Wenecka nie może zgodzić się z zarzutami, które odnoszą się do uczestnictwa Trybunału Konstytucyjnego w dyskusji na temat jego własnych kompetencji i obowiązującej ten organ procedury, o ile sędziowie nie

<sup>9</sup> W latach 2003-2005 powołano do życia austriacką Konwencję Konstytucyjną, pracującą w dziesięciu podkomisjach. W skład podkomisji nr 9, której zadaniem było przygotowanie reformy wymiaru sprawiedliwości, weszli prezesi (głównego) Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego. Wśród członków tego zespołu znaleźli się również dwaj dalsi sędziowie Sądu Konstytucyjnego, z których jeden został jego przewodniczącym, a drugi zasiadał w prezydium Konwencji.

wykraczają wówczas poza rolę ekspertów.

## A. Kontekst konstytucyjny

49. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. określa skład i zadania Trybunału w rozdziale VII dotyczącym sądów i trybunałów, a w szczególności w części zatytułowanej "Trybunał Konstytucyjny". Kompetencje tego sądu wymienione zostały w art. 188-193. Art. 194 stanowi w ust. 1, że *"Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny"*. Art. 195 podkreśla, iż *"sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji"* (ust. 1) oraz że *"w okresie zajmowania stanowiska nie mogą [oni] należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów"* (ust. 3). Uzupełnieniem norm konstytucyjnych dotyczących omawianej materii jest art. 197, który stwierdza, że *"organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa"*. Pierwsza wersja powołanego w tym przepisie aktu prawnego została uchwalona w 1997 r.

50. Postanowienia dotyczące Trybunału Konstytucyjnego zawarte w art. 188-197 Konstytucji mają charakter ogólny. Uregulowania te nie poruszają w zasadzie kwestii związanych z organizacją Trybunału Konstytucyjnego i zasadami postępowania przed tym organem, pozostawiając je ustawodawcy. Art. 197 Konstytucji ma następujące brzmienie: *"Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa"*.

51. Jednocześnie jednak Konstytucja zapewnia sędziom Trybunału Konstytucyjnego niezależność w sprawowaniu ich funkcji (art. 195 ust. 1). Konstytucja reguluje również tryb wyboru sędziów (art. 194), warunki ich pracy (art. 195 ust. 2), ograniczenia związane z pełnionym przez nich urzędem (art. 195 ust. 3) oraz przysługujący im immunitet (art. 196).

52. Art. 190 ust. 5 Konstytucji wymienia w sposób wyraźny wymóg większości głosów: *"Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów"*.

## B. Procedura

53. Nowelizacja z 22 grudnia 2015 r. dokonuje znaczących i licznych zmian w procedurze przewidzianej dla Trybunału Konstytucyjnego. Głównym aspektem jest tu uregulowanie postępowania toczącego się przed pełnym składem Trybunału<sup>10</sup> –

<sup>10</sup> Nowelizacja określa, że co do zasady Trybunał orzeka w pełnym składzie, z uwzględnieniem poniższych wyjątków:

"2) w składzie 7 sędziów Trybunału w sprawach:

a) wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym,

b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;

3) w składzie 3 sędziów Trybunału w sprawach:

a) nadania dalszego biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wniosкови podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji,

b) wyłączenia sędziego" (art. 44 ust. 1-3).

Oznacza to, że w sprawach wszczętych na wniosek organów państwowych (tzw. inicjatywa abstrakcyjna) Trybunał orzeka w pełnym składzie

obowiązuje wtedy kworum 13 z 15 sędziów, zasada orzekania o niekonstytucyjności ustaw wyłącznie w drodze poparcia takiego wniosku przez większość dwóch trzecich obecnych na rozprawie sędziów, a także wymóg rozpatrywania spraw w kolejności ich zgłaszania. Wskazane zagadnienia proceduralne muszą zostać poddane analizie w ujęciu zarówno indywidualnym, jak i całościowym.

## 1. "Zasada kolejności"

54. Zgodnie ze zmodyfikowanym art. 80 ust. 2 Ustawy terminy rozpraw lub posiedzeń niejawnych w postępowaniach dotyczących oceny konstytucyjności ustalane są zgodnie z kolejnością wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego. Od tej reguły nie ma żadnych wyjątków, przy czym w myśl art. 2 Nowelizacji obowiązuje ona w odniesieniu do wszystkich wszczętych i niezakończonych spraw, w których nie wyznaczono dotychczas daty rozprawy. Zaprezentowana interpretacja powołanego przepisu została potwierdzona w obecności delegacji Komisji, między innymi przez rząd i większość parlamentarną – gremia te powołują się na potrzebę zwiększenia dostępu obywateli do uczciwego procesu zorganizowanego we w miarę szybkim czasie<sup>11</sup>. Argumentacja tego rodzaju jest poniekąd słuszna, ale równocześnie unaocznia intensywny wpływ nowej reguły na funkcjonowanie Trybunału. Przed Nowelizacją zasada taka po prostu nie istniała.

55. Analiza Nowelizacji pod kątem prawnym musi zostać poprzedzona uwagami dotyczącymi przyczyn jej uchwalenia. W trakcie wizyty w Warszawie delegacja Komisji Weneckiej zetknęła się krytycznymi opiniami na temat długości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czas trwania postępowania jest istotnym zagadnieniem w świetle treści Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>12</sup>. Stwierdzenie istnienia systemowego problemu, jeśli chodzi o długość procesu, nie tylko uzasadniałoby reakcję o charakterze politycznym, ale również mogłoby oznaczać konieczność podjęcia środków zaradczych ze względu na przepisy Konwencji<sup>13</sup>.

56. Tymczasem statystyki i inne materiały przedstawione Komisji Weneckiej przed, w trakcie i po zakończeniu wizyty jej delegacji w Warszawie nie dają podstaw do twierdzenia, że mamy do czynienia ze strukturalnym problemem, który wymaga natychmiastowej i szeroko zakrojonej interwencji. Według statystyk zgromadzonych przez Trybunał Konstytucyjny średnia długość rozpoznania sprawy zakończonego wydaniem wyroku wyniosła 21 miesięcy, a jedynie cztery sprawy rozpoczęte w latach 2012 i 2013 nie znalazły jeszcze rozstrzygnięcia.

57. Należy podkreślić, że art. 80 ust. 2 Ustawy nie przesądza, że terminy posiedzeń muszą być ustalane zgodnie z kolejnością wpływu wniosków. Jeśli rolą tego przepisu jest ustalenie porządku, w którym sprawy rozpoczynają swój bieg, nie można wykluczyć możliwości podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny decyzji o przyspieszeniu (lub opóźnieniu) rozpoznania konkretnych spraw ze względu na szczególne okoliczności towarzyszące danemu postępowaniu. Nawet sąd konstytucyjny może zostać zmuszony do wstrzymania lub zintensyfikowania prac w odniesieniu do określonych spraw. Zgodnie z taką interpretacją zamiast ogłaszać wyrok bezpośrednio po zakończeniu rozprawy, Trybunał Konstytucyjny mógłby zaczekać ze

<sup>11</sup> Slajd nr 9 z prezentacji rządowej.

<sup>12</sup> CDL-AD(2006)036, "Analiza skuteczności środków mających ograniczyć nadmierną długość postępowań prawnych na szczeblu krajowym", dokument przyjęty przez Komisję Wenecką na 69. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 15-16 grudnia 2006 r.).

<sup>13</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r., pkt 189 sentencji.

sformułowaniem i wydaniem orzeczenia do późniejszego etapu postępowania. Spowolnienie procedury w ten sposób mogłoby rozwiązać problem związany z wnioskami do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie wstępnego orzeczenia w trybie prejudycjalnym, choć praktyka taka nie zaradzi przeciw zasadniczej bolączce, o której mowa w niniejszej opinii, to jest sytuacji w przypadku konieczności przyspieszenia postępowania w sprawach nie cierpiących zwłoki.

58. Przechodząc do analizy porównawczej, należy zauważyć, że tylko w niektórych państwach sądy konstytucyjne zobowiązane są do rozpatrywania zgłaszanych spraw w określonej kolejności chronologicznej. Przypadek Luksemburga, na który powołuje się polski rząd, nie stanowi dobrego punktu odniesienia przy ocenie nowych polskich uregulowań. Zgodnie z art. 3 tamtejszej ustawy o Sądzie Konstytucyjnym organ ten musi prowadzić uporządkowany chronologicznie rejestr, w którym zapisywana jest kolejność wpływu spraw, co Prezes Sądu poświadcza swoim podpisem. Rejestr ten określa kolejność rozpatrywania spraw. Jednocześnie jednak Trybunał może w szczególnych okolicznościach podjąć decyzję o rozpoznaniu sprawy w trybie priorytetowym.

59. Analizując treść art. 80 ust. 2, należy uwzględnić instytucję pytania prejudycjalnego kierowanego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepis ten stanowi, że sądy krajowe wydające w ostatniej instancji wyrok w sprawach związanych z wykładnią traktatów UE oraz ważnością i interpretacją decyzji wydanych przez instytucje, organy, jednostki organizacyjne i agencje Unii Europejskiej są zobowiązane do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

60. W ciągu ostatnich dwudziestu lat z rozwiązania tego korzystały sądy konstytucyjne z różnych krajów europejskich (w tym włoski, niemiecki i austriacki). Odwołanie się przez sądy krajowe do decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stanowi zasadniczy element europejskiego prawa konstytucyjnego, który znajduje stosunkowo częste zastosowanie. Polski Trybunał Konstytucyjny postanowił skorzystać z tej możliwości, kierując do ETS w dniu 20 lipca 2015 r. stosowny wniosek w sprawie zgłoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. RPO C-390/15).

61. Biorąc powyższe pod uwagę, należy upewnić się, że pytanie prejudycjalne skierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie zablokuje funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Wnioski o wydanie wstępnego orzeczenia prejudycjalnego w prowadzą do spowolnienia postępowań przed sądami krajowymi, co wynika z faktu, że rozpoznanie sprawy zostaje na ten czas zawieszane. Formalistyczna interpretacja zasady kolejności zapisanej w art. 80 ust. 2 doprowadziłaby do uniemożliwienia Trybunałowi wydawania orzeczeń w jakiegokolwiek sprawie do momentu rozstrzygnięcia wątpliwości przez ETS, a tym samym do rozbieżności pomiędzy przepisami polskimi a prawem UE.

62. Niezależnie od tak drastycznego scenariusza wymóg odmiennego rozstrzygnięcia kwestii kolejności spraw może pojawić się w związku z treścią Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zarówno art. 6 tego traktatu, jak i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zobowiązują sygnatariuszy do prowadzenia postępowań bez nadmiernej zwłoki. Już w 1996 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (orzekając w składzie Wielkiej Izby) stwierdził, że rola sądu konstytucyjnego *"jako strażnika konstytucji sprawia, że w określonych sytuacjach organ ten powinien kierować się nie tylko*

*kolejnością wpływu spraw, ale również ich charakterem oraz znaczeniem w kontekście politycznym i społecznym*<sup>14</sup>. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy spotkali się z delegacją Komisji Weneckiej przytoczyli ten argument, odwołując się do prawa rodzinnego i innych kluczowych kwestii z zakresu ochrony praw człowieka – stanowisko takie zajęła również organizacja popierająca co do zasady Nowelizację z 22 grudnia 2015 r. Trybunał musi mieć możliwość priorytetowego rozpoznania pilnych spraw dotyczących zagadnień praw człowieka.

63. Sądy konstytucyjne muszą mieć również zapewnioną sprawność działania w niecierpiących zwłoki sprawach z zakresu funkcjonowania organów konstytucyjnych, na przykład wtedy, gdy pojawia się niebezpieczeństwo paraliżu systemu politycznego, tak jak ma to miejsce obecnie w Polsce.

64. W świetle tych wniosków nie dziwi więc praktyka określania w aktach prawnych o randze zwykłej ustawy limitów czasowych dla określonych rodzajów pilnych postępowań – czasem są to terminy wyjątkowo krótkie i bardzo surowo przestrzegane<sup>15</sup>.

65. Podsumowując, każdy przypadek narzucenia formalistycznie rozumianej zasady chronologicznego rozpoznania spraw może stać w sprzeczności ze standardami europejskimi. Trybunał Konstytucyjny musi mieć w tym zakresie pole manewru, umożliwiające mu prowadzenie i rozstrzygnięcie pewnych kategorii spraw szybciej niż w przypadku pozostałych postępowań. Tego rodzaju swoboda, jeśli chodzi o decyzje proceduralne Trybunału Konstytucyjnego, czyni zadość normom europejskim, takim jak art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 Traktatu o funkcjonowaniu UE<sup>16</sup>.

66. Jeśli celem ustawodawcy jest uniknięcie opóźnień, można posłużyć się bardziej odpowiednimi rozwiązaniami. Na przykład belgijski Sąd Konstytucyjny zobowiązany jest do rozpatrzenia sprawy w ciągu sześciu miesięcy od wpłynięcia skargi. Termin może być przedłużony maksymalnie do roku. W celu uniknięcia wątpliwości dotyczących kolejności rozpatrywania spraw obecnie funkcjonujący system automatycznego przydziału postępowań sędziom w porządku alfabetycznym oraz postęp wszystkich spraw można prezentować w całkowicie transparentny sposób, np. na stronie internetowej Trybunału.

## **2. Korum (13 z 15 sędziów)**

67. Zmodyfikowany art. 10 ust. 1 (art. 1 ust. 3 Nowelizacji) stanowi, że *"Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa stanowi inaczej"*.

68. Wprowadzony w Nowelizacji wymóg w zakresie minimalnej liczby sędziów dotyczy posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego (zmieniony art. 10 ust. 1 Ustawy) oraz

<sup>14</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Süßmann* przeciwko Niemcy, skarga nr 20024/92, wyrok z 16 września 1996 r., pkt 56.

<sup>15</sup> Jako przykład posłużyć mogą bardzo krótkie terminy obowiązujące w Austrii w przypadku kontroli legalności wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów prezydenckich, a także wniosków dotyczących trybu powołania i funkcjonowania komisji śledczych Rady Narodowej.

<sup>16</sup> Takiego wniosku nie wyklucza treść protokołu nr 30 do Traktatu Lizbońskiego.

spraw rozpatrywanych w pełnym składzie (zmieniony art. 44 ust. 1 Ustawy). Art. 10 ust. 2 i 3 wymienia wyjątki od omawianej reguły, do których należą między innymi skargi indywidualne i pytania prawne (sprawy wnoszone przez sądy powszechne). Poprzednia wersja Ustawy określała minimalną liczbę *dziwięciu* sędziów, których obecność była wymagana do wydania orzeczenia w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 pkt 3 Ustawy w brzmieniu sprzed Nowelizacji).

69. W perspektywie porównawczej większość europejskich systemów prawnych przewidujących istnienie wyspecjalizowanego sądu konstytucyjnego zawiera normy dotyczące minimalnej liczby obecnych sędziów. Powszechnym rozwiązaniem w całej Europie jest kworum przewyższające zwykłą większość liczoną od ogólnej liczby sędziów. Wydaje się, że najczęstsza formułą przyjęta dla europejskich sądów konstytucyjnych jest kworum dwóch trzecich całkowitego składu – w tym miejscu wymienić można Albanie, Armenię, Austrię, Azerbejdżan, Białoruś, Bułgarię, Czechy, Gruzję, Litwę, Mołdawię, Rosję, Rumunię i Węgry. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny składa się z dwóch izb, w każdej z nich zasiada ośmiu sędziów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym w obu izbach obowiązuje kworum sześciu sędziów. Jest to więc minimum na poziomie trzech czwartych ogólnej liczby członków izby. Takie samo kworum znajduje zastosowanie w przypadku Sądu Konstytucyjnego Andory, a także w Sądzie Konstytucyjnym Gruzji, jeśli rozprawa odbywa się w składzie izby. Natomiast stosunkowo rzadkim rozwiązaniem jest określenie kworum na poziomie zwykłej większości ogólnej liczby sędziów, tak jak ma to miejsce np. w Słowenii.

70. System austriacki, który kształtował się pod wpływem doświadczeń związanych z paraliżem, a następnie eliminacją sądownictwa konstytucyjnego w latach 30. XX wieku, zawiera specjalne zabezpieczenie uniemożliwiające orzekanie przy braku pełnego składu sędziowskiego, niezależnie od rodzaju sprawy. W celu zagwarantowania sprawnego funkcjonowania Trybunału 12 sędziów orzekających ma 6 zastępców. Zmniejszona liczebność składu sędziowskiego dopuszczalna jest wyłącznie w specjalnie określonych sprawach odroczonych (co jest rzadkim przypadkiem); w takim postępowaniu przepisy przewidują minimalną liczbę ośmiu sędziów (z wyłączeniem Przewodniczącego), co odpowiada kworum dwóch trzecich całkowitego składu.

71. Analiza porównawcza zaprezentowana powyżej wskazuje, że wymóg obecności przynajmniej 13 sędziów sądu konstytucyjnego w przypadku rozpoznania sprawy w pełnym składzie 15 osób jest obostrzeniem idącym wyraźnie dalej niż analogiczne rozwiązania w innych krajach Europy. Choć zgodnie z powszechną praktyką ustawodawców europejskich kworum w sądzie konstytucyjnym powinno być wyższe niż połowa ogółu sędziów, minimum 13 z 15 sędziów jest wyjątkowo wysokie, zwłaszcza jeśli nie istnieje system sędziów rezerwowych, który obecny jest w np. w Austrii lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Przyczyna braku tak wysoko ustalonego kworum w innych państwach europejskich jest oczywista: tego rodzaju obostrzenie niesie ze sobą ryzyko zablokowania aktywności orzeczniczej sądu konstytucyjnego, a tym samym jego zupełnego paraliżu, którego rezultatem jest niemożność wykonywania funkcji badania zgodności prawodawstwa z ustawą zasadniczą.

72. Aby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy takie wyjątkowo wysokie kworum jest niezgodne z normami europejskim, należy odnieść się do pozostałych przepisów i ogólnego charakteru całej regulacji, co umożliwi ocenę zagrożenia polegającego na

utracie przez sąd konstytucyjny możliwości sprawnego działania.

### 3. Większość 2/3 głosów przy podejmowaniu decyzji

73. Zgodnie ze zmodyfikowaną treścią art. 99 ust. 1 Ustawy wyroki Trybunału Konstytucyjnego rozpatrującego sprawę w pełnym składzie wymagają uzyskania większości dwóch trzecich głosów sędziów uczestniczących w rozprawie. W powiązaniu z nowo wprowadzonym (wyższym) kworum (zob. powyżej), oznacza to, że wyrok musi zostać zatwierdzony przez przynajmniej dziewięciu sędziów, jeśli Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie. Takie same wymogi – kworum i większość 2/3 głosów – obowiązują również w stosunku do posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego, które podejmuje decyzje w szeregu kwestii o charakterze organizacyjnym<sup>17</sup>. Większość zwykła stosowana jest wyłącznie przy orzekaniu przez skład siedmiu lub trzech sędziów (skargi indywidualne i pytania prawne zgłaszane przez sądy powszechne).

74. Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie minimalnej liczby sędziów dowodzi, że przeważająca część europejskich systemów prawnych posługuje się formułą zwykłej większości głosów. Od tej reguły istnieje w Europie kilka wyjątków, które ponadto mają ograniczoną skalę. Powołując się na te przykłady (CDL-REF(2016)015), polski rząd nie bierze pod uwagę ich specyficznego kontekstu, co jest niezbędne do prawidłowej oceny stanu rzeczy.

75. W przypadku Armenii, "byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii", Federacji Rosyjskiej, Niemiec, Rumunii, Serbii, Turcji i Węgier większość dwóch trzecich głosów wymagana jest w postępowaniach dotyczących ściśle określonych kompetencji sądów konstytucyjnych. W tym trybie orzeka też niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny rozstrzygający o utracie praw podstawowych, zakazie działalności partii politycznych, usunięciu Prezydenta federalnego z urzędu przez Bundestag lub Bundesrat oraz odwołaniu sędziów federalnych i krajowych (art. 13 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 9 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Sprawy, o których mowa, są związane z możliwością nałożenia określonych sankcji, tak więc zadaniem omawianego wymogu jest ochrona mniejszości, partii opozycyjnych lub głowy państwa przed poważną ingerencją w ich prawa podstawowe lub przywilej uczestniczenia w procesie demokratycznym. Dlatego też omawiany przykład nie może służyć jako argument porównawczy uzasadniający słuszność reguły o charakterze ogólnym, która odnosi się do wszystkich spraw rozpatrywanych przez Trybunał w pełnym składzie.

76. Kolejnym przykładem powołanym w tym kontekście jest procedura wszczęcia postępowania z urzędu (*ex officio*), która znajduje zastosowanie w Rosji i Serbii. Zgodnie z art. 50 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Serbii procedura oceny konstytucjonalności lub legalności aktów normatywnych może zostać uruchomiona z inicjatywy samego Sądu Konstytucyjnego, do czego niezbędne są głosy przynajmniej dwóch trzecich ogólnej liczby sędziów. Ponownie mamy tu do czynienia ze specyficzną właściwością w sprawach wszczynanych przez sąd konstytucyjny – prerogatyw tego rodzaju nie ma większość sądów konstytucyjnych, w tym polski Trybunał. Art. 72 federalnej ustawy konstytucyjnej o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej stwierdza, że wykładnia Konstytucji<sup>18</sup> dokonywana jest przez większość przynajmniej dwóch trzecich

<sup>17</sup> Art. 10 ust. 1 w nowym brzmieniu i art. 8 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

<sup>18</sup> W tego rodzaju postępowaniu nieprocesowym nie bada się konstytucyjności ustaw. Sąd formułuje natomiast ogólnie obowiązujący sposób interpretacji określonego przepisu Konstytucji.



orzekających sędziów, podczas gdy ocena konstytucyjności poszczególnych przepisów wymaga jedynie zwykłej większości. W tym wypadku wymóg uzyskania dwóch trzecich głosów stanowi zabezpieczenie przed nadużywaniem przez Trybunał Konstytucyjny swoich szczególnych uprawnień. Tak więc również przykłady Rosji i Serbii nie mogą służyć jako argument porównawczy uzasadniający słuszność reguły o charakterze ogólnym, która odnosi się do wszystkich spraw rozpatrywanych przez Trybunał w pełnym składzie.

77. Kolejną cechą sądownictwa konstytucyjnego jest wymóg jednomyślności w przypadku spraw należących do kompetencji mniejszych składów sędziowskich (chodzi tu przeważnie o składy trzyosobowe). W systemie austriackim "mały skład" pięciu sędziów odrzuca wnioski zgodnie z zasadą jednomyślności, natomiast pozostałe decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów. Należy zauważyć, że wymóg ten chroni uprawnienia pełnego składu: brak jednomyślności oznacza konieczność wydania orzeczenia merytorycznego. Co więcej, każdy sędzia Trybunału (nawet ci, którzy nie zasiadają w danym składzie) może przenieść sprawę z mniejszego do pełnego składu. Jeśli chodzi o niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, zasada jednomyślności ma zastosowanie w przypadku orzekania przez skład trzyosobowy o niemożności przyjęcia skargi indywidualnej (art. 93d ust. 1 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). Na tym jednak postępowanie się nie kończy; jeśli skład trzyosobowy nie jest w stanie podjąć jednomyślnej decyzji, sprawa przekazywana jest do większego gremium, tj. izby (art. 93b). W rozpatrywanym przypadku jednomyślność równoważy znaczenie mniejszej liczby sędziów orzekających, stanowiąc zabezpieczenie interesów wnioskodawców. Dlatego też obostrzenia sformułowane w stosunku do składów trzech lub pięciu sędziów zastępujących pełen skład nie mogą stać się podstawą do uznania słuszności zasady ogólnej mającej zastosowanie do wszystkich spraw rozpatrywanych przez sąd w pełnym składzie.

78. Przytoczone powyżej przykłady należy rozpatrywać w ich specyficznym kontekście, tak więc nie mogą być one traktowane jako potwierdzenie szerszej europejskiej reguły; wspomniane rodzaje orzeczeń dotyczą ściśle określonych kwestii, które w znacznej mierze nie mają związku z rozstrzygnięciem sprawy, wykładnią konstytucji czy uchynieniem normy prawnej.

79. Dokonane tu porównanie prowadzi do wniosku, że większość dwóch trzecich głosów nie jest w oczywisty sposób regułą w postępowaniach prowadzonych przez pełne lub zmniejszone składy europejskich sądów konstytucyjnych. Tak daleko posunięty wymóg niesie ze sobą ryzyko zablokowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i pozbawienia go możliwości skutecznego działania, a tym samym stanowi zagrożenie dla kluczowej funkcji tego organu, jaką jest dbanie o zgodność przepisów prawa z Konstytucją.

80. Również zgodnie z ustawą o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Czeskiej określone decyzje tego organu wymagają większości kwalifikowanej – za danym orzeczeniem musi się w takim wypadku opowiedzieć dziewięciu spośród ogólnej liczby 15 sędziów, natomiast kworum to dziesięciu sędziów. Jeśli wszyscy sędziowie są obecni, wspomniane minimum staje się odpowiednikiem większości trzech piątych (60 procent); w przypadku mniejszej liczby sędziów, na przykład w wyniku choroby, proporcja ta automatycznie rośnie. Omawiana zasada kwalifikowanej większości znajduje zastosowanie w sprawach dotyczących zdrady stanu ze strony Prezydenta Republiki, przekazania jego uprawnień Premierowi, oceny umów międzynarodowych oczekujących

na ratyfikację, a także uchylenia ustaw lub ich indywidualnych postanowień.

81. Brak adekwatności przykładów Polski i Czech wynika z treści art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego *"zapadają większością głosów"*. Choć polski rząd utrzymuje, że brak słowa "zwykła" umożliwi wprowadzenie zasady większości kwalifikowanej, interpretacja taka wydaje się sprzeczna z normą zawartą w cytowanym przepisie. Utrwalona w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wykładnia art. 190 ust. 5 każe uznać, iż wymóg, o którym mowa, dotyczy zwykłej większości. Opinia taka przeważa, a nawet całkowicie dominuje wśród polskich konstytucjonalistów.

82. Ta powszechnie przyjęta wykładnia nie może zostać naruszona przez "zwykłego" ustawodawcę, a jej zmiana wymaga wprowadzenia odpowiedniej poprawki konstytucyjnej, która może być uchwalona jedynie kwalifikowaną większością głosów. Wprowadzenie wyższego wymogu w zakresie większości głosów sędziowskich przez akt prawny o randze zwykłej ustawy stoi w sprzeczności z zasadą praworządności, w tym prawdopodobnie także na gruncie prawa krajowego. Kwestia tego, czy zmodyfikowany art. 99 ust. 1 Ustawy również dotknięty jest wadą niekonstytucyjności, stanowi zagadnienie z zakresu interpretacji polskiego prawa konstytucyjnego, a więc wymaga ostatecznego i wiążącego rozstrzygnięcia ze strony uprawnionego do tego organu, czyli Trybunału Konstytucyjnego.

83. Tytułem uwagi końcowej należy zaznaczyć, że ustanowienie wymogu kwalifikowanej większości dla spraw dotyczących oceny konstytucjonalności, które rozpatrywane są na wniosek organów państwowych, przy jednoczesnym zastosowaniu zasady zwykłej większości w sprawach indywidualnych (pytanie prawne lub skarga konstytucyjna) nosi znamiona sprzeczności. Oznacza to bowiem, że dana ustawa zaskarżona w postępowaniu przed pełnym składem Trybunału może zostać obroniona nawet wtedy, gdy uzna ją za niekonstytucyjną zwykła większość sędziów, ponieważ nie uda się uzyskać większości dwóch trzecich głosów. Jeśli natomiast ta sama ustawa zostanie zaskarżona w trybie indywidualnym (w ramach pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej), do jej uchylenia wystarczy zwykła większość czterech spośród siedmiu sędziów. Należy uznać, że postępowania prowadzone na wniosek organów państwowych cechują się większym stopniem złożoności, a tym samym wymagają lepszych mechanizmów kontrolnych. Nie zmienia to faktu, że ten sam przepis może zostać poddany ocenie w dwóch różnych trybach, tak więc jego uchylenie lub podtrzymanie zależeć będzie od rodzaju postępowania, w ramach którego został on zaskarżony. Sprzeczność ta powinna być usunięta poprzez zniesienie wymogu kwalifikowanej większości przy pełnym składzie orzekającym i zastąpienie go formułą zwykłej większości.

#### **4. Opóźnienie rozpraw**

84. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 87 ust. 2 *"rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy"*.

85. W przypadku szeregu spraw minimalny okres opóźnienia postępowania może nie mieć poważniejszych skutków negatywnych. Nie ma wątpliwości, że okres

trzymiesięczny umożliwia stronom staranne przygotowanie się do rozprawy. Z tych powodów wiele sądów konstytucyjnych ogłasza terminy rozpraw z wyprzedzeniem jednego lub dwóch miesięcy, choć nie są one zobowiązane do przestrzegania konkretnego minimum czasowego. Sądy kierują się w tym względzie raczej ogólnymi zasadami bezstronności procesu i równości stron. Wydłużenie okresu poprzedzającego rozprawę może mieć na przykład związek z dużym stopniem złożoności postępowania, tak jak miało to miejsce w przypadku sprawy ESM/OMT, która toczyła się przed różnymi sądami. Austriacki Sąd Konstytucyjny co do zasady zawiadamia strony z jedynie dwutygodniowym wyprzedzeniem, choć w przypadku spraw o charakterze pilnym okres ten wynosi zaledwie jeden tydzień.

86. W ujęciu ogólnoeuropejskim nie istnieje powszechnie przyjęta reguła dotycząca terminów rozpraw, natomiast stosuje się zasadę, że sąd musi mieć swobodę w ustalaniu harmonogramów postępowań, w szczególności jeśli chodzi o wyznaczenie terminów posiedzeń jawnych. Takie pole manewru jest szczególnie istotne w momencie zaistnienia szczególnych okoliczności. Wspomnieć tu należy o postępowaniach dotyczących działalności organizacji terrorystycznych, takich jak sprawa uprowadzenia Hansa Martina Schleyera przez Frakcję Czerwonej Armii rozpatrywana przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny – doszło wtedy do porwania przez terrorystów grupy osób, a wynik postępowania konstytucyjnego stał się sprawą życia lub śmierci<sup>19</sup>

87. Utrzymanie tak długich przerw przed rozprawami może zmniejszyć w znacznym stopniu efektywność orzecznictwa Trybunału, a w wielu sprawach w ogóle pozbawić go praktycznego znaczenia, nawet jeśli weźmie się pod uwagę wyjątki sformułowane w ust. 2a (wniosek Prezydenta, sprawy dotyczące praw człowieka oraz kontrola regulaminu Sejmu lub Senatu). Nie istnieje norma o charakterze ogólnym, która umożliwiłaby Trybunałowi skrócenie omawianych terminów w pilnych przypadkach. Stoi to w sprzeczności z wymogiem zapewnienia szybkiego procesu, który ustanowiony został w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

## 5. Wnioski dotyczące kwestii proceduralnych

88. Niezależnie od tego, że każda z omówionych powyżej zmian proceduralnych stanowi sama w sobie kwestię problematyczną, należy, zaznaczyć, że ich łączny wpływ może w poważnym stopniu ograniczyć skuteczność Trybunału Konstytucyjnego poprzez znaczne utrudnienie procesu orzeczniczego i spowolnienie prac Trybunału. To z kolei oznaczałoby faktyczną utratę przez Trybunał roli gwaranta Konstytucji. Wymóg większości dwóch trzecich, ustalone na wysokim poziomie kworum oraz zasada rozpatrywania spraw w kolejności chronologicznej niosą ze sobą poważne konsekwencje dla sprawnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

89. W raporcie poświęconym zagadnieniu praworządności Komisja Wenecka podkreśliła, że *"każdy powinien mieć zapewnioną możliwość zakwestionowania działań i decyzji władz, które godzą w jego prawa i interesy. Blokowanie takiego sprzeciwu narusza zasadę praworządności"*<sup>20</sup> oraz iż *"rozprawa musi być jawna i uczciwa, a termin jej rozpoznania i rozstrzygnięcia powinien mieścić się w rozsądnych*

<sup>19</sup> Wyrok z 16 listopada 1977, skarga nr 1 BvQ 5/77.

<sup>20</sup> CDL-AD(2011)003rev, Raport na temat praworządności przyjęty przez Komisję Wenecką na 86. sesji plenarnej (Wenecja, 25-26 marca 2011 r.), pkt 53.

*granicach*".<sup>21</sup> "Wśród praw, które w najbardziej oczywisty sposób nawiązują do zasady praworządności, znajdują się: 1) prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości... prawo uzyskania skutecznej formy ochrony prawnej (art. 13 EKPR)... a także prawo do szybkiego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. ...".<sup>22</sup>

90. „Konstytucyjny wymiar sprawiedliwości jest kluczowym elementem systemem zabezpieczeń i równowagi władz (checks and balances) w demokracji konstytucyjnej”.<sup>23</sup> W tym świetle skutki Nowelizacji – zwłaszcza w kontekście ich łącznego znaczenia – zagrażają nie tylko praworządności, ale również funkcjonowaniu całego ustroju demokratycznego, co wynika z możliwości neutralizacji istotnego czynnika zapewniającego prawidłowe działanie wspomnianego systemu podziału władz. Zagrożona jest również ochrona praw człowieka, jako że może dojść do wypaczenia prawa do uczciwego procesu przed niezawisłym sądem<sup>24</sup> – Trybunałem Konstytucyjnym – oraz utraty przez Trybunał zdolności do kontroli należytego uwzględniania przez prawodawstwo krajowe fundamentalnych gwarancji w tym zakresie.

91. Mając na uwadze potrzebę dalszego zwiększenia transparentności funkcjonowania Trybunału, przyspieszenia postępowań i eliminacji ewentualnej arbitralności, jeśli chodzi o ustalanie harmonogramu spraw, Komisja Wenecka proponuje zastąpienie nowo przyjętych rozwiązań mechanizmami, które pozostają w zgodzie z zasadą praworządności – mowa tu na przykład o bardziej przejrzystym systemie rozdziału i procedowania spraw oraz w miarę szybkich terminach ich rozstrzygnięcia.

### **C. Postępowanie dyscyplinarne i odwołanie sędziów**

92. Zgodnie z dodanym art. 28a „[p]ostępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony.” Przed nowelizacją władza wykonawcza nie była uprawniona do wszczynania postępowań dyscyplinarnych.

93. Istotnie, wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom sądów konstytucyjnych jest możliwe w innych państwach, np. w Niemczech i Austrii, jednak w tych krajach władza polityczna nie odgrywa w tym żadnej roli. Nie jest jasne, jakie jest uzasadnienie dla wprowadzenia takiego przepisu do polskiej Ustawy. Ustawa nie daje prawa do wszczęcia takiego postępowania żadnej innej zewnętrznej instytucji, zaś prezydent i minister sprawiedliwości nie odgrywają żadnej szczególnej roli w postępowaniu karnym, które mogłoby zostać wszczęte przeciwko sędziom Trybunału

<sup>21</sup> Tamże, pkt 56.

<sup>22</sup> Tamże, pkt 60.

<sup>23</sup> CDL-AD(2013)012, Opinia na temat Czwartej Poprawki do węgierskiej Ustawy Zasadniczej przyjęta przez Komisję Wenecką na 95. sesji plenarnej, Wenecja, 14-15 czerwca 2013, pkt 76.

<sup>24</sup> Zob. np. Hirschorn przeciw Rumunia, 29294/02, 26 lipca 2007 r., pkt 49; Homsby przeciw Grecja, 18357/91, 19 marca 1997 r., pkt 40; Burdov przeciw Rosja, 59498/00, 7 maja 2002 r., pkt 34ff; Gerasimov i in. przeciwko Rosja, 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11, 1 lipca 2014 r., pkt 168. Komentarz dotyczący pierwszego zdania art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „Art. 14 gwarantuje prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania rozstrzygnięcia w odniesieniu do zarzutów karnych oraz praw i zobowiązań w procesach cywilnych. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi być skutecznie zagwarantowany we wszystkich rodzajach postępowań, tak by żadna osoba nie została pozbawiona w sensie procesowym możliwości dochodzenia sprawiedliwości w swojej sprawie. ...”, Komitet Praw Człowieka, uwaga ogólna nr 32, „Artykuł 14: Prawo do równego traktowania przed sądami i trybunałami oraz do uczciwego procesu”, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), pkt 9.

Konstytucyjnego pod warunkami opisanymi w art. 24-27 Ustawy.

94. Z punktu widzenia niezależności Trybunału i podziału władz, szczególnie niepokojący jest fakt, że nowy art. 31a ust. 1 Ustawy stanowi, że „[w] szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału.” Do takiego działania Zgromadzenia Ogólnego mogłoby dojść na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości (art. 31a ust. 2), chociaż Trybunał Konstytucyjny wciąż miałby w tej kwestii wolną rękę. Ponadto ostateczna decyzja ma być podejmowana przez Sejm. Te nowe przepisy budzą poważne wątpliwości, ponieważ mandat sędziego może być teraz wygaszony przez Parlament, który z samej swojej natury podejmuje decyzje na podstawie przesłanek politycznych. Tak czy inaczej, takich przepisów nie można wprowadzić bez wyraźnej podstawy konstytucyjnej.

#### **D. Usunięcie niektórych przepisów z Ustawy**

95. Nowelizacja uchyla art. 16 Ustawy, który wprowadza zasadę niezawisłości sędziów Trybunału. Ministerstwo Sprawiedliwości argumentowało, że usunięcie wspomnianego artykułu, podobnie jak innych omówionych poniżej, będzie zwykłym uporządkowaniem Ustawy, tak aby uniknąć powtórzenia postanowień zawartych w Konstytucji. Jednak nawet mimo że zasada niezawisłości jest zapisana w art. 185 ust. 1 Konstytucji, w obecnej sytuacji politycznego i konstytucyjnego sporu, usunięcie tego artykułu z Ustawy byłoby w sposób oczywisty złym sygnałem w nieodpowiednim momencie.

96. Artykuły 17, 19 i 20 Ustawy określają procedurę wyboru sędziów Trybunału. Z wyjątkiem art. 17, przepisy te zostały przez Nowelizację uchylone. Uchylenie tych przepisów oznacza, że wybór sędziów jest regulowany przez Regulamin Sejmu, tak jak to było przed przyjęciem nowej Ustawy w czerwcu 2015 r. Jest to godne ubolewania, ponieważ – jak pokazuje obecny kryzys – wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest kwestią szczególnej wagi dla sprawiedliwości konstytucyjnej i powinien być regulowany przez akt prawny, którego konstytucyjność może być zbadana przez sam Trybunał.

97. Wreszcie, szereg innych przepisów został usunięty bez wyraźnego powodu.

#### **E. Skład Trybunału**

98. Jak to przedstawiono powyżej w rozdziale drugim dotyczącym zakresu niniejszej opinii, kwestia składu Trybunału jest z samej swojej istoty powiązana z funkcjonowaniem Trybunału, zwłaszcza w zakresie kworum. Stąd niniejsza opinia odnosi się również do kwestii tych nominacji.

##### **1. Przyjęcie art. 137 i 137a Ustawy o Trybunale**

99. Nowelizację z 22 grudnia 2015 r., która jest przedmiotem niniejszej opinii, poprzedziły poprawki uchwalone przez Sejm w poprzednim składzie, sprzed wyborów 2015 roku (więcej szczegółów w chronologii przedstawionej w załączniku). W czerwcu 2015 r. Parlament przyjął Ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Ważna propozycja, która zyskała konsensus wśród członków grupy

roboczej przygotowującej Ustawę o Trybunale, tj. że neutralne instytucje, takie jak uczelnie wyższe, sądownictwo czy adwokatura, powinny mieć prawo do przedstawiania Sejmowi kandydatów na sędziów (preselekcja), została w procesie uchwalania Ustawy usunięta. Zamiast tego wprowadzono przepis przejściowy – art. 137 – stanowiący, że „[w] przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.” Fakt uwzględnienia całego roku 2015 oznaczał, że Sejm VII kadencji mógłby wybrać sędziów Trybunału Konstytucyjnego rozpoczynających pracę nawet po zakończeniu kadencji Sejmu.

100. Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji, kadencja Sejmu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Wybory parlamentarne w Polsce odbyły się 25 października 2015 r. Pierwsza sesja Sejmu nowej VIII kadencji rozpoczęła się 12 listopada 2015 r. Oznacza to, że VII kadencja Sejmu trwała do 11 listopada 2015 r.

101. W praktyce, sędziowie wybrani przez Sejm VII kadencji mieli zastąpić nie tylko trzech sędziów, których kadencja upływała 6 listopada 2015, ale również dwóch sędziów, których kadencja upływała odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r. I rzeczywiście, podczas ostatniej sesji Sejmu VII kadencji 8 października 2015 r., Sejm podjął pięć uchwał, w których wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Mimo to, po wyborze sędziów Prezydent Rzeczypospolitej nie przyjął od nich ślubowania.<sup>25</sup>

102. W czasie pierwszej sesji Sejmu VIII kadencji wniesiono projekt nowelizacji Ustawy. Nowelizacja uchylała art. 137 Ustawy i dodawała nowy art. 137a, który pozwalał nowemu Sejmowi wstecznie obsadzić wszystkie wakaty powstałe w roku 2015. Nowelizacja została uchwalona 19 listopada 2015 r., a następnego dnia podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

103. 25 listopada 2015 r. Sejm podjął uchwały stwierdzające, że wybór pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 8 października był pozbawiony mocy prawnej. 1 grudnia 2015 r. zgłoszono pięciu kandydatów na nowych sędziów. Pomimo postanowienia o zabezpieczeniu wniosku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny 30 listopada 2015 r., 2

<sup>25</sup> Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych stanął wobec poniekąd analogicznego problemu w sprawie Marbury przeciwko Madisonowi, 5 U.S. 137 (1803). W tamtym przypadku odchodzący Prezydent USA (John Adams) zgodnie z propozycją i za zgodą Senatu powołał na stanowiska publiczne pewną liczbę osób, do których należał William Marbury, mianowany na Sędziego Pokoju. Mimo to, Sekretarz Stanu nowego Prezydenta z innej partii politycznej odmówił dostarczenia tym osobom aktów nominacji, za co Marbury pozwał go do sądu.

Sąd Najwyższy ogłosił, że nominacja stawała się faktem w momencie jej ogłoszenia i niedostarczenie aktu było bezprawne. Sąd uznał, że powołanie na urząd nastąpiło „kiedy ostatnia czynność osoby” dokonującej nominacji została wykonana. Idem 157. Tą czynnością był podpis Prezydenta i zapieczętowanie aktu nominacji. Późniejsze doręczenie aktów nie było częścią procesu mianowania. Sąd zauważył, że „Należy przyjąć pewien moment, w którym władza organu wykonawczego nad urzędnikiem, nieusuwalnym na życzenie owego organu, ustaje. Ten moment musi nastąpić po zrealizowaniu konstytucyjnego prawa do nominacji. Zaś prawo to zostało zrealizowane z chwilą wykonania ostatniej czynności przez organ uprawniony do nominacji.” 157

Sąd zauważył również, że po dokonaniu nominacji i podpisaniu właściwego aktu Sekretarz Stanu następnego Prezydenta należącego do innej partii politycznej nie mógł zgodnie z prawem odmówić jego dostarczenia na podstawie polecenia owego Prezydenta. „Nie jest to procedura, która może ulec zmianie, jeśli w ocenie organu wykonawczego istnieje osoba bardziej odpowiednia, lecz precyzyjny sposób działania dokładnie określony przez prawo, którego należy rygorystycznie przestrzegać”. Idem 158. Co więcej, „jeśli dany urzędnik jest nieusuwalny na życzenie organu wykonawczego, nominacja jest nieodwołalna i nie może zostać uchylona. Przyznaje ona uprawnienia, których nie można odebrać. Organ wykonawczy jest uprawniony do podejmowania decyzji do chwili nominacji. Lecz po jej dokonaniu jego władza nad tym urzędem wygasa we wszystkich przypadkach, w których dany urzędnik jest przez niego nieusuwalny. Idem 162 „Odmowa dostarczenia aktu nominacji jest zatem (...) naruszeniem prawa nabytego”.

grudnia 2015 r. Sejm wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nocą 2 grudnia 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ślubowanie nowo wybranych sędziów.

104. 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 Ustawy jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie w jakim dotyczy trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., ale niekonstytucyjny odnośnie do dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r.

105. 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137a Ustawy jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji odnośnie do trzech wakatów powstałych 6 listopada 2015 r.

106. W następstwie umorzenia postępowania w sprawie nr U 8/15 z 7 stycznia 2016 r. (ogłoszonego 11 stycznia 2016 r.) odrzucającego skargę na uchwały Sejmu z 2 grudnia 2015, ponieważ nie są to akty normatywne podlegające kognicji Trybunału, Prezes Trybunału włączył do orzekania dwóch sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. na stanowiska zwolnione 2 i 8 grudnia 2015 r., ale nie trzech sędziów wybranych na stanowiska zwolnione 6 listopada 2015 r.

107. W rezultacie Trybunał posiada teraz 12 zasiadających w nim sędziów oraz dwie grupy po trzech sędziów, tzw. „sędziów październikowych” wybranych przez Sejm VII kadencji i „sędziów grudniowych” wybranych przez Sejm VIII kadencji. Jednak ich mandaty mają bardzo różne podstawy prawne. Wybór grudniowy został dokonany pomimo że Trybunał Konstytucyjny zakazał Sejmowi wybierać nowych sędziów. Sejm wybrał pięć osób na dzień przed ogłoszeniem wyroku Trybunału w sprawie zgodności z Konstytucją Ustawy z czerwca i jej art. 137. Mimo że w tym czasie Prezydent wciąż nie odebrał ślubowania od sędziów październikowych wybranych niemal dwa miesiące wcześniej, zgłaszając wątpliwości co do ważności ich wyboru, wygląda na to, że Prezydent nie miał wątpliwości odnośnie do ważności wyboru sędziów grudniowych, mimo że art. 137a, który przewidywał wybór następców wszystkich sędziów, których kadencja upływała w roku 2015, został zakwestionowany w sprawie czekającej na rozpatrzenie przez Trybunał. Nie czekając na wyrok Trybunału, Prezydent natychmiast odebrał od nich ślubowanie.

108. Eksperti rządowi argumentują, że wspomniane ślubowanie ostatecznie decyduje o ważności wyboru sędziów. Jednak w przeciwieństwie do ślubowania posłów (w obecności Sejmu, art. 104 ust. 2 Konstytucji) i członków Rządu (w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej, art. 151 Konstytucji), ślubowanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest regulowane wyłącznie przez przepisy dotyczące Trybunału, a nie przez samą Konstytucję. W tym kontekście prawnym, odebranie ślubowania nie może być uznane za wymóg, by wybór sędziów konstytucyjnych za ważny. Przyjęcie ślubowania przez Prezydenta jest na pewno ważne – również jako widoczna oznaka wierności Konstytucji – lecz pełni głównie funkcję ceremonialną.

109. Należy przypomnieć, że według wyroku z 9 grudnia 2015 r. początek kadencji sędziów Trybunału wyznacza moment ich wyboru przez Sejm (lub następuje później, jeśli wybór odbywa się przed wakatem na stanowisku), nie zaś chwila złożenia uroczystego ślubowania. Ten wyrok musi być respektowany. Według polskiej Konstytucji to nie Prezydent, lecz Trybunał Konstytucyjny jest ostatecznym arbitrem w sprawach

dotyczących interpretacji Konstytucji. Prezydent Rzeczypospolitej i inne władze państwowe mają obowiązek zapewnić wykonanie wyroków Trybunału.

## **2. Zwyczaj konstytucyjny uniemożliwiający wybór sędziów przez ustępującą większość po wyborach parlamentarnych**

110. Delegacja Komisji Weneckiej została poinformowana, że w roku 1997, po wyborach parlamentarnych i przed rozpoczęciem nowej kadencji Sejmu, ustępująca większość sejmowa nie dokonała wyboru trzech sędziów Trybunału, mimo że byłoby to możliwe. Rząd i eksperci prawni argumentują, że ten precedens stworzył zwyczaj konstytucyjny, którego Sejm VII kadencji winien przestrzegać.

111. Z samej swojej natury, zwyczaj konstytucyjny, jako niepisana część Konstytucji, nie jest łatwy do określenia. Raport Komisji Weneckiej o Nowelizacjach Konstytucji zbadał mechanizmy powstawania zwyczajów konstytucyjnych i ustalił, że powstają one przeważnie w starszych konstytucjach i „rozwijają się z upływem czasu, odzwierciedlając działania i poglądy normatywne aktorów na scenie politycznej”.<sup>26</sup>

112. Co się tyczy sytuacji w Polsce, przedwczesnym wydaje się określanie zwyczaju konstytucyjnego na podstawie jednego zdarzenia, które nie powtórzyło się nawet następnym razem, gdy była ku temu okazja, w roku 2015. Tak czy inaczej, organ uprawnionym do określenia zwyczaju konstytucyjnego – Trybunał Konstytucyjny – nie zrobił tego w swoim orzeczeniu z 3 grudnia 2015 r. W gruncie rzeczy, gdyby nowa większość parlamentarna w 1997 r. chciała zamienić precedens z tamtego roku w obowiązującą zasadę, Parlament mógł uchwalić go jako poprawkę do Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

113. Wprowadzając art. 137 do Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejm VII kadencji naruszył Konstytucję, jak orzekł Trybunał w swoim wyroku z 3 grudnia 2015 r. Co warto zauważyć, stanowisko Trybunału jest też zgodne z Opinią Komisji Weneckiej z 2014 r. na temat procedury mianowania sędziów Sądu Konstytucyjnego podczas zmiany Prezydenta w Republice Słowackiej.<sup>27</sup>

114. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wydaje się nawet bardziej zakorzenione w europejskim dziedzictwie konstytucyjnym, jeśli weźmie się pod uwagę aspekt demokratyczny procedury wyboru sędziów. Wybór sędziów sądu konstytucyjnego przez Parlament, który reprezentuje naród, nadaje sędziom i samemu Sądowi demokratyczną legitymację. Jako że skład Parlamentu zmienia się po wyborach, nowy Parlament nie może zostać pozbawiony prawa do podejmowania własnych decyzji w sprawach, które pojawią się w trakcie jego kadencji. Stałoby to w sprzeczności z zasadami demokracji, gdyby Parlament mógł wybierać urzędników państwowych, w tym sędziów, z (dużym) wyprzedzeniem, nawet jeśli ich kadencja wygasa w trakcie następnej kadencji Parlamentu. I *vice versa*, następny Parlament musi respektować decyzje poprzedniego odnośnie do mianowania urzędników państwowych.

<sup>26</sup> CDL-AD(2010)001, Raport o Nowelizacjach Konstytucji przyjęty przez Komisję Wenecką na 81. Sesji Plenarnej (Wenecja, 11-12 grudnia 2009 r.), akapit 115 i następne.

<sup>27</sup> CDL-AD(2014)015, Opinia na temat procedury mianowania sędziów Sądu Konstytucyjnego w czasie zmiany prezydenta w Republice Słowackiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 99. Sesji Plenarnej (Wenecja, 13-14 czerwca 2014 r.), akapit 24.



### 3. Zasada pluralizmu

115. W czasie naszych spotkań w Warszawie, a także w Stanowisku Rządu, władze odnosiły się do „zasady pluralizmu” stosującej się do sądów konstytucyjnych. Jako odstawę tej zasady zacytowano Komisję Wenecką: „Partia rządząca nie powinna być w sytuacji, w której wszyscy sędziowie są mianowani wedle jej uznania. Stąd, kadencje sędziów konstytucyjnych nie powinny się pokrywać z kadencjami parlamentu.”<sup>28</sup>

116. Komisja Wenecka istotnie regularnie zaleca tworzenie mechanizmów pomagających zachować zrównoważony skład sądów konstytucyjnych.<sup>29</sup> W swoim Raporcie z roku 1997 Komisja wyjaśniła, co rozumie pod mianem pluralizmu: „Sądownictwo konstytucyjne musi gwarantować swoim składem niezawisłość od różnych grup interesu i przyczyniać się do budowania doktryny prawnej, która będzie świadoma tego pluralizmu.”<sup>30</sup> Nacisk jest tu położony na niezawisłość sędziów i ich szacunek dla pluralizmu, nie zaś „reprezentowanie” przez nich interesów partyjnych.

117. Większość rządowa w Polsce argumentuje, że obecna opozycja miała dwie kadencje Sejmu na mianowanie sędziów wedle swojego uznania. W rezultacie większość sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest uważana za „sędziów opozycji”. Zgodnie z tą logiką, zasada pluralizmu została naruszona ponieważ ustępująca większość chciała zająć 14 spośród 15 stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym.

118. Taki pogląd na Trybunał Konstytucyjny z sędziami, którzy „należą” do jednej partii i innymi sędziami, którzy „należą” do innej zdaje się przyrównywać Trybunał do jeszcze jednej izby Parlamentu. Było to szczególnie widoczne na wykresie zaprezentowanym delegacji Komisji Weneckiej, gdzie sędziowie zostali oznaczeni różnymi kolorami, tak jakby były to ugrupowania parlamentarne. Komisja Wenecka nie może się zgodzić z takim podejściem i ma trudności ze zrozumieniem celu zaprowadzenia „pluralizmu” w Trybunale Konstytucyjnym, jeśli miałby on tylko oznaczać mianowanie odpowiedniej liczby własnych „reprezentantów” w Trybunale. Logika ta zdaje się zakładać, że brak takiego partyjnego pluralizmu jest prawnie znaczący, brak jednak konstytucyjnej podstawy takiej koncepcji.

119. Podczas gdy parlamentarzyści są uprawnieni, by reprezentować idee partii politycznych, jest to coś zupełnie innego od roli sędziów sądu konstytucyjnego. Sędziowie konstytucyjni mają „obowiązek niewdzięczności” w stosunku do władz, które ich wybrały bądź mianowały. Mogą co prawda być nominowani przez jakąś partię i wybrani przez jej parlamentarzystów, ale nigdy nie mogą tej partii reprezentować. Jako sędziowie są niezawisli, lojalni wobec Konstytucji, nie wobec tych, którzy ich wybrali.

120. W trakcie swojej wizyty w Warszawie, delegacja Komisji została poinformowana, że trzech sędziów Trybunału zostali w istocie wybrani głosami opozycji. Zaliczanie ich do „sędziów opozycji” jest niewłaściwe. Co więcej, inni sędziowie, którzy zostali wybrani głosami większości, nie mogą być uważani za reprezentantów partii, która na nich głosowała.

---

28 CDL-STD(1997)020, Raport o Składzie Sądów Konstytucyjnych, Nauka i Technika Demokracji, nr 20 (1997), str. 21.

29 CDL-AD(2009)014, akapit 13; CDL-AD(2011)010 akapit. 27; CDL-AD(2013)028, akapit. 21, CDL-AD(2015)027, akapit. 24.

30 CDL-STD(1997)020, str. 21.

121. Jest oczywiste, że obecny konflikt o skład Trybunału Konstytucyjnego miał swój początek w działaniach poprzedniego Sejmu.

122. Ponadto, większość rządowa argumentuje, że wszystkie pięć stanowisk mogło się zwolnić w trakcie VIII kadencji Sejmu, gdyby Prezydent ustalił nieznacznie wcześniejszą datę wyborów parlamentarnych. Ten argument jest nieco hipotetyczny. Delegacja Komisji Weneckiej nie spotkała się z żadnymi zarzutami, jakoby Prezydent Rzeczypospolitej umyślnie opóźnił ogłoszenie wyborów, by pozwolić Sejmowi VII kadencji na wybór trzech sędziów. W swoim wyroku z 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że daty zakończenia VII kadencji Sejmu i rozpoczęcia VIII kadencji Sejmu zdecydowały o tym, które wakaty można było obsadzić na poszczególnych posiedzeniach Parlamentu.

123. Jako aktor na scenie politycznej, Sejm jest również w najlepszym położeniu, aby rozpocząć dialog wiodący do rozwiązania politycznego. Trzeba znaleźć rozwiązanie obecnej sytuacji patowej, a w demokracji konstytucyjnej takie rozwiązanie musi opierać się na Konstytucji interpretowanej przez Trybunał Konstytucyjny jako organ posiadający do tego kompetencje. Dlatego Komisja Wenecka wzywa Sejm, by ten znalazł rozwiązania oparte na rządach prawa, respektujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

124. Postanowienia sądu konstytucyjnego, które są wiążące zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym, muszą być przestrzegane przez inne organy polityczne; jest to europejski i międzynarodowy standard, który jest fundamentalny dla podziału władz, niezawisłości sędziowskiej i właściwego funkcjonowania rządów prawa. Jest to szczególnie uzasadnione w przypadku postanowienia Trybunału dotyczącego nominacji nowych sędziów między październikiem a grudniem 2015 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wybór tych sędziów, których stanowiska zwalniały się w grudniu 2015 r., tj. po rozpoczęciu prac przez nowy Sejm, nie leżało w kompetencjach poprzedniego Sejmu. Ten wyrok musi być przestrzegany przez ówczesny rząd, obecnie w opozycji. Wybór tych sędziów przez Sejm VIII kadencji miał podstawę konstytucyjną. Z drugiej strony, podstawę konstytucyjną ma również wybór sędziów na stanowiska, które zwolniły się w trakcie VII kadencji Sejmu, i nowy Sejm musi ten wybór uszanować.

125. Wreszcie, delegacja Komisji Weneckiej dowiedziała się, że kiedy gościła w Warszawie, w Parlamencie zgłoszono propozycję poprawek do konstytucji. Komisja nie miała okazji, by przeanalizować projektowane poprawki, ale wydaje się, że zawierają one przepis o wygaśnięciu kadencji wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Tak radykalny środek, nawet przyjęty przez większość konstytucyjną, byłby rażącym naruszeniem europejskich i międzynarodowych standardów, zwłaszcza rządów prawa i podziału władz.

## **VI. Lojalna współpraca między władzami państwowymi**

126. Jak wykazano w orzeczeniach polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zarówno poprzednia jak i obecna większość sejmowa podejmowały niekonstytucyjne działania, które zdają się być oparte na poglądzie, że (zwykła) większość parlamentarna może zmienić sytuację prawną na swoją korzyść, dochodząc do granic wyznaczanych przez Konstytucję – i przekraczając je. Taka praktyka jest sprzeczna z modelem systemu demokratycznego opartego na rządach prawa, kierowanego zasadą podziału władz.

127. Na podstawie informacji uzyskanych podczas wizyty w Warszawie, ogólna ocena pokazuje, że parlamentarna większość zwykła prowadzi politykę mającą na celu wpłynięcie na skład Trybunału Konstytucyjnego i jego procedury w sposób, który jest niezgodny z zasadą praworządności według europejskich i międzynarodowych standardów.

128. W sporządzonej w 2012 r. opinii o Rumunii, która wykazuje pewne podobieństwa, Komisja Wenecka zwróciła uwagę, że „[i]nstytucje nie zostały oddzielone od kierujących nimi osób. Widać to po tym, że osoby sprawujące urząd są traktowane jako reprezentanci sił politycznych, które je nominowały, lub wybrały w głosowaniu. Mogło istnieć oczekiwanie, że urzędnicy będą przychylić się do stanowisk odpowiednich partii politycznych, a nowa większość parlamentarna może czuć się usprawiedliwiona, dymisjonując urzędników mianowanych przez poprzednią większość. Taki brak szacunku wobec instytucji wiąże się ściśle z innym problemem kultury politycznej i konstytucyjnej: mianowicie z lekceważeniem zasady lojalnej współpracy między instytucjami.”

129. Komisja stwierdziła też, że „[w]ydaje się, że niektóre ze stron uważały, że wszystko, co można zrobić zgodnie z literą Konstytucji, jest dopuszczalne. Prawdopodobnie kryła się za tym idea, że większość może robić wszystko, czego chce, ponieważ jest większością. Jest to oczywiście błędne rozumienie demokracji. Demokracji nie można ograniczyć do władzy większości; władze większości ogranicza Konstytucja i prawo, przede wszystkim po to, by chronić interesy mniejszości. Oczywiście większość kieruje krajem podczas swojej kadencji, ale nie może ograniczać mniejszości; jest zobowiązana do poszanowania tych, którzy przegrali w ostatnich wyborach.”<sup>31</sup>

130. Wymagane jest dojrzałe rozumienie instytucji konstytucyjnych, które uznaje, że nawet jeśli reformom politycznym zostaje nadany silny impuls, takie reformy powinny pozostać w ramach Konstytucji i to kompetentny organ, Trybunał Konstytucyjny, decyduje czy te ramy nie zostały przekroczone.

131. Komisja Wenecka została też poinformowana o zniesławiających twierdzeniach, które rzekomo miały być wystosowywane przeciwko członkom Trybunału Konstytucyjnego. Ponownie mogą mieć tu zastosowanie fragmenty opinii Komisji na temat Rumunii. Komisja zaznaczyła, że:

„62. Twierdzenia, pochodzące czy to od Prezydenta, czy to od członków Rządu, czy Parlamentu, które podważają wiarygodność sędziów są powodem do poważnego zaniepokojenia, nawet jeśli formalnie nie uniemożliwiają sędziom wypełniania ich konstytucyjnego mandatu. Nawet jeśli takie opinie są potem wycofywane, szkoda dla instytucji państwa, a co za tym idzie, dla państwa jako całości, już została wyrządzona.

63. Występujący oficjalnie reprezentant władzy państwowej nie cieszy się taką samą wolnością słowa jak osoba, której nie powierzono funkcji publicznych. Organy państwa mogą oczywiście publicznie nie zgodzić się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, ale robiąc to, muszą jasno określić, że wykonają wyrok i muszą ograniczyć krytykę do samego orzeczenia. Osobiste ataki na wszystkich lub poszczególnych sędziów są

---

31 CDL-AD(2012)026, Opinia o zgodności z zasadami konstytucyjnymi i Rządami Prawa działań podejmowanych przez Rząd i Parlament Rumunii względem innych instytucji Państwa i o wyjątkowym rozporządzeniu Rządu o poprawkach Ustawy nr 47/1992 w związku z organizacją i funkcjonowaniem Sądu Konstytucyjnego i o wyjątkowym rozporządzeniu Rządu o znowelizowaniu i uzupełnieniu Ustawy nr 3/2000 w związku z organizacją referendum w Rumunii, przyjęta przez Komisję Wenecką na 93. Sesji Plenarnej (Wenecja, 14-15 grudnia 2013 r.), akapit 74.

oczywiście niedopuszczalne i podważają pozycję władzy sądowniczej oraz publiczne zaufanie i szacunek, którego wymaga.

64. Niezawisłość i neutralność Sądu Konstytucyjnego jest zagrożona, kiedy inne instytucje państwa i ich członkowie publicznie go atakują. Takie ataki są w sprzeczności z pozycją Sądu jako gwaranta prymatu Konstytucji (...) a także są problematyczne z punktu widzenia gwarantowanej przez Konstytucję niezawisłości i nieusuwalności sędziów Sądu (...).

65. Kolejnym aspektem koniecznego szacunku należnego Sądowi Konstytucyjnemu jest wykonywanie jego wyroków. Zarówno zasada rządów prawa, jak i europejskie Dziedzictwo Konstytucyjne wymagają respektowania i skutecznego wprowadzania w życie decyzji sądów konstytucyjnych...”

132. Wreszcie, jest oczywiste, że Uchwały z 25 listopada i 2 grudnia 2015 r., a także poprawki z 17 listopada i 22 grudnia 2015 r. zostały przyjęte w sposób pospieszny bez wystarczającej analizy w Parlamencie. To pospieszne uchwalenie często nie pozwalało nawet nad odbycie odpowiednich konsultacji z opozycją i społeczeństwem obywatelskim.<sup>32</sup> Legislacja instytucjonalna, taka jak ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, wymaga starannej analizy i wzięcia pod uwagę opinii wszystkich zainteresowanych stron. Nawet jeśli Parlament nie jest zobowiązany, by podzielać ich pogląd, ten wkład może pomóc uniknąć błędów technicznych, które mogą uniemożliwić osiągnięcie celu legislacji. Tego pospiesznego uchwalenia ustawy nie może usprawiedliwić fakt, że „złe precedensy” były dziełem poprzedniej większości. Poprawki z 19 listopada i 22 grudnia miały naturę instytucjonalną i jako takie zasługiwały na pełną i kompletną debatę parlamentarną. Rzuca to negatywne światło na proces legislacyjny w tych przypadkach.

133. Komisja Wenecka zaleca polskim władzom, by kierowały się zasadą lojalnej współpracy między organami państwowymi w relacjach między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentem, Rządem a Trybunałem Konstytucyjnym w Polsce.

## VII. Wnioski

134. Niniejsza opinia, o którą wystąpił polski Minister Spraw Zagranicznych, bada sytuację konstytucyjną wynikającą z Nowelizacji Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r. (opublikowanej 28 grudnia 2015 r.). Jako że ta Nowelizacja została przyjęta bezpośrednio w celu rozwiązania sporu dotyczącego nominacji sędziów Trybunału Konstytucyjnego, opinia ta odnosi się do tej sytuacji w zakresie wymaganym, by zrozumieć samą Nowelizację.

135. Demokracje konstytucyjne wymagają mechanizmów kontroli i równowagi.<sup>33</sup> W

<sup>32</sup> CDL-AD(2013)012, Opinia o Czwartej Poprawce do Ustawy Zasadniczej Węgier przyjęta przez Komisję Wenecką na 95. Sesji Plenarnej, Wenecja 14-15 czerwca 2013 r., akapit 131.

<sup>33</sup> O roli władzy sądowniczej orzekł Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych: „Pomimo szacunku, jaki każda z gałęzi władzy musi żywić do pozostałych, „Władza sądownicza Stanów Zjednoczonych” przyznana sądom federalnym w art. III, par. 1 Konstytucji nie może być dzielona z Władzą Wykonawczą bardziej niż główny organ Władzy Wykonawczej dla przykładu może dzielić z Władzą Sądowniczą prawo weta, lub też Kongres z Władzą Sądowniczą prawo do odrzucenia prezydenckiego weta. Każdy inny wniosek byłby sprzeczny z podstawową koncepcją podziału władz oraz mechanizmów kontroli i równowagi, które wpływają z systemu trójpodziału władz. The Federalist, nr 47, str. 313 (red. S. Mittel [p705] 1938). Dlatego potwierdzamy, że domeną i obowiązkiem tego Sądu jest „mówić, co jest prawem” w związku z poszanowaniem obowiązku zachowania tajemnicy w tej sprawie. Marbury przeciwko

związku z tym, tam gdzie powstaje sąd konstytucyjny, jednym z głównych elementów zapewniających kontrolę i równowagę jest ów niezależny sąd konstytucyjny, którego rola jest szczególnie ważna, gdy władzę sprawuje silna większość polityczna. Dlatego Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszyscy rozmówcy, z którymi spotkała się jej delegacja w Warszawie, wyrazili swoje wsparcie dla Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta prymatu Konstytucji w Polsce. Jednakże, tak długo jak sytuacja kryzysu konstytucyjnego związanego z Trybunałem Konstytucyjnym pozostaje nierozwiązana i tak długo jak Trybunał Konstytucyjny nie może efektywnie pracować, zagrożone są nie tylko rządy prawa, lecz również demokracja i prawa człowieka.

136. Trzeba znaleźć rozwiązanie obecnego konfliktu o skład Trybunału Konstytucyjnego, który to konflikt zrodził się z działań poprzedniego Sejmu. Komisja Wenecka wzywa zarówno większość jak i opozycję, by zrobili wszystko, co w ich mocy, by znaleźć rozwiązanie tej sytuacji. W Państwie opartym na rządach prawa każde takie rozwiązanie musi się opierać na zobowiązaniu do respektowania i pełnego wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego Komisja Wenecka wzywa wszystkie organy Państwa, a zwłaszcza Sejm, do pełnego respektowania i wykonywania wyroków Trybunału.

137. Przepisy Nowelizacji z 22 grudnia wpływające na efektywność Trybunału Konstytucyjnego stanowiłyby zagrożenie nie tylko dla rządów prawa, ale również dla funkcjonowania systemu demokratycznego, jak to opisano powyżej. Nie można ich uzasadnić jako działań naprawczych wobec braku „pluralizmu” w składzie Trybunału. Zamiast przyspieszyć pracę Trybunału, poprawki te, szczególnie ujmowane razem, mogłyby doprowadzić do poważnego spowolnienia działania Trybunału i sprawić, że stanie się nieskuteczny jako strażnik Konstytucji.

138. Sparaliżowanie efektywności Trybunału podważy wszystkie trzy podstawowe zasady Rady Europy: demokrację – z powodu braku kluczowego elementu mechanizmów kontroli i równowagi; prawa człowieka – ponieważ dostęp obywateli do Trybunału Konstytucyjnego może zostać spowolniony do poziomu skutkującego brakiem dostępu do wymiaru sprawiedliwości; oraz rządy prawa – ponieważ Trybunał Konstytucyjny będący kluczowym elementem sądownictwa w Polsce stałby się nieefektywny. Doprowadzenie do nieefektywności sądu konstytucyjnego jest niedopuszczalne i usuwa istotny mechanizm gwarantujący, że potencjalne konflikty z europejskimi i międzynarodowymi normami i standardami mogą być rozwiązane na poziomie krajowym bez potrzeby uciekania się do sądów europejskich bądź innych pomocniczych, które są przeciążone i bardziej oddalone od lokalnej rzeczywistości.

139. Poza tym, Komisja Wenecka zaleca, aby Polska odbyła zasadniczą i wyważoną dyskusję, która zapewni wystarczająco dużo czasu dla pełnego udziału wszystkich instytucji, na temat:

- I. zreformowania procedury i na temat organizacji Trybunału, a także
- II. czy i jakie rodzaje procedur gwarantują rozsądne terminy rozpatrywania spraw przed Trybunałem.

140. Oczywiście w obecnych okolicznościach nie jest to dobry moment, by rozmawiać o zreformowaniu Konstytucji i możliwych poprawkach, niemniej jednak Komisja Wenecka zaleca, by w dłuższym terminie znowelizować Konstytucję tak, by wprowadzić większość

---

Madisonowi, patrz wyżej 177.” Stany Zjednoczone przeciwko Nixonowi, 418 U.S. 683 (1974)

kwalifikowaną przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, w połączeniu ze skutecznym mechanizmem zapobiegającym przypadkom impasu.

141. Właściwą alternatywą byłoby wprowadzenie systemu, w którym jedna trzecia sędziów Trybunału Konstytucyjnego byłaby mianowana / wybierana przez każdą z trzech władz państwowych – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Parlament i Władzę Sądowniczą. Oczywiście nawet przy takim systemie byłoby ważne, by część parlamentarna była wybierana przez większość kwalifikowaną.

142. Niestety, Rząd ogłosił, że nie zamierza opublikować wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku, ponieważ Trybunał nie przestrzegał procedury przewidzianej przez Nowelizację. Rozdział IV niniejszej opinii wyraźnie przedstawia, dlaczego Trybunał musiał orzekać na podstawie Ustawy bez stosowania tej właśnie Nowelizacji, która była przedmiotem kontroli konstytucyjnej. W rezultacie wyrok wydany przez dwunastu zasiadających sędziów (wszyscy z nich podpisali wyrok, chociaż dwoje z nich złożyło zdanie odrębne) nie był niezgodny z polskim prawem konstytucyjnym.

143. Odmowa publikacji wyroku 47/15 z 9 marca 2016 r. byłaby nie tylko sprzeczna z zasadą rządów prawa, taki bezprecedensowy krok jeszcze bardziej pogłębiłby kryzys konstytucyjny spowodowany przez wybór sędziów jesienią 2015 r. i Nowelizację z 22 grudnia 2015 r. Nie tylko polska Konstytucja, lecz także europejskie i międzynarodowe standardy wymagają respektowania wyroków Sądów Konstytucyjnych. Publikacja orzeczenia i jego respektowanie przez władze to konieczny warunek znalezienia wyjścia z tego kryzysu konstytucyjnego.

144. Komisja Wenecka pozostaje do dyspozycji polskich władz w celu udzielenia jakiegokolwiek dalszej pomocy, jakiej mogą potrzebować, w szczególności w procesie reformy wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.