

SENAT – POSIEDZENIE PLENARNE

Wystąpienie z 6 października 2016 r.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Andrzej Rzepliński

Szanowni Państwo!

Dziękuję za zaproszenie na posiedzenie Senatu. Jak co roku przedstawię Państwu informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z roku poprzedniego, którą Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału przyjęło w kwietniu. Ze względu na to, że moje wystąpienie przypadło dopiero na jesień, wyjątkowo pozwolę sobie wspomnieć również o niektórych efektach pracy Trybunału w roku bieżącym oraz o realiach, w jakich przychodzi obecnie Trybunałowi pracować.

Podsumowanie zeszłorocznej działalności Trybunału Konstytucyjnego zacznę od podstawowych danych liczbowych. Do Trybunału wpłynęły 623 sprawy: wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne. To był największy roczny wpływ spraw w historii Trybunału Konstytucyjnego, większy o 17,5% od wpływu w roku 2014. Liczba spraw podlegających wstępnemu rozpoznaniu wyniosła 442 i była o 6% wyższa niż w roku poprzednim, a liczba spraw niepodlegających rozpoznaniu wstępnemu wyniosła 181 i była aż o 60% większa niż rok wcześniej. Tak jak dotychczas wśród spraw wniesionych do Trybunału dominowały skargi konstytucyjne – w zeszłym roku było ich 408, co daje 65% wszystkich spraw.

Ubiegły rok był dla Trybunału Konstytucyjnego rekordowy również pod względem liczby rozstrzygniętych spraw i wydanych orzeczeń. Trybunał rozstrzygnął 303 sprawy – o 93% więcej niż rok wcześniej. Niektóre sprawy rozpoznał łącznie i wydał w sumie 173 orzeczenia merytoryczne – 63 wyroki i 110 postanowień o umorzeniu postępowania. Liczba wydanych orzeczeń merytorycznych była większa od tej z roku 2014 o 45%. Wśród 63 wyroków w 35 Trybunał orzekł o niekonstytucyjności co najmniej jednego z zakwestionowanych przepisów, co stanowiło 56% wszystkich wyroków. W 10 orzeczeniach Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów. Czas merytorycznego rozpoznania sprawy był dłuższy niż w roku 2014 o trzy miesiące i wyniósł 21 miesięcy.

Na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o legitymacji ograniczonej Trybunał wydał łącznie 918 postanowień i zarządzeń, czyli o 11% więcej niż rok wcześniej. Do merytorycznego rozpoznania Trybunał przekazał 10% skarg konstytucyjnych i 52% wniosków podmiotów o legitymacji ograniczonej. Poza tym Trybunał wydał 5 postanowień sygnalizacyjnych w celu zapewnienia spójności systemu prawa przez organy stanowiące prawo.

Odnosząc się do merytorycznego aspektu zeszłorocznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, chciałbym skupić się – tak jak w moim wcześniejszym wystąpieniu na posiedzeniu senackiej Komisji Ustawodawczej – na wyrokach odnoszących się do podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej i na wyrokach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Zaczę od tych drugich. .

Do najważniejszych zeszłorocznych wyroków odnoszących się do wolności i praw człowieka i obywatela należy niewątpliwie wyrok w sprawie klauzuli sumienia dla lekarzy¹. Trybunał przypomniał w nim, że człowieka nie można zmuszać do działania wbrew własnemu sumieniu. Odnosi się to również do lekarzy, chronionych tzw. klauzulą sumienia, czyli prawem do niepodjęcia działania nakazanego prawem, ale sprzecznego z sumieniem lekarza. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że władze publiczne są konstytucyjnie obowiązane tak zorganizować system podmiotów leczniczych, by wszystkie świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych i gwarantowane prawem były dostępne, co obejmuje także świadczenia budzące sprzeciw sumienia części lekarzy.

Dla wolności i praw człowieka i obywatela bardzo ważny był również wyrok dotyczący tzw. kwoty wolnej od podatku². Trybunał wyjaśnił w nim, że Konstytucja nakazuje zapewnienie ochrony minimum egzystencji obywateli i dlatego ustawodawca powinien tworzyć takie regulacje podatkowe, by obowiązek płacenia podatków nie prowadził do ubóstwa obywateli. Nie można utrzymywać kwoty wolnej od podatku przez wiele lat na stałym i nieweryfikowanym poziomie, w oderwaniu od regulacji prawnych określających granicę ubóstwa. Przy okazji przypominam, że termin wykonania tego wyroku upływa niebawem – 30 listopada.

Wśród wyroków mających niezaprzeczalnie wpływ na stan przestrzegania konstytucyjnych wolności i praw trzeba wymienić również wyrok dotyczący bankowego tytułu egzekucyjnego³. Jak podkreślił Trybunał, konstytucyjna zasada równości nakazuje równo traktować wierzyciela i dłużnika. Dlatego żadnemu z nich nie wolno przyznawać uprawnień, które stanowią jego nieuzasadnione uprzywilejowanie lub które są nadmiernie dolegliwe dla drugiej strony. Zdaniem Trybunału takim nieuzasadnionym uprzywilejowaniem był bankowy tytuł egzekucyjny, dzięki któremu bank stawał się w stosunkach z klientem sędzią we własnej sprawie.

W zeszłym roku Trybunał orzekał także o zbiorowych wolnościach i prawach konstytucyjnych. Ważne rozstrzygnięcia dotyczyły m.in. wolności zrzeszania się. Trybunał stwierdził m.in., że konstytucyjna wolność zrzeszania się w związku zawodowym przysługuje pracownikom w rozumieniu konstytucyjnym, a więc nie tylko osobom wykonującym pracę zarobkową na podstawie umowy o pracę⁴.

¹ Wyrok z 7 października 2015 r., K 12/14.

² Wyrok z 28 października 2015 r., K 21/14.

³ Wyrok z 14 kwietnia 2015 r., P 45/12.

⁴ Wyrok z 2 czerwca 2015 r., K 1/13.

Przechodząc do zeszłorocznego orzecznictwa Trybunału w sprawach ustrojowych, chciałbym zwrócić Państwa uwagę na wypowiedzi Trybunału o dwóch zasadach ustrojowych określonych w Konstytucji – podziału, równowagi i współdziałania władz oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał przypomniał, że w myśl zasady podziału władz każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające jej istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać właściwe jej quantum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Równowaga władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Lojalne respektowanie, przy właściwych demokracji okresowych napięciach, podziału, równowagi, współdziałania i hamowania się władz. To jest fundament stabilnego działania mechanizmów państwa demokratycznego i państwa prawnego⁵.

Trybunał podkreślił, że władza sądownicza jest władzą odrębną i niezależną od pozostałych władz. Do jej istoty, a tym samym do jej wyłącznej kompetencji, należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli rozpoznawanie i rozstrzyganie wniesionych do nich spraw. Konstytucja zapewnia tu sądom pełną samodzielność. Oznacza to m.in., że wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sądy odbywa się bez jakiegokolwiek władczej ingerencji organów innych władz. Dotyczy to także Ministra Sprawiedliwości, będącego organem władzy wykonawczej, który sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych⁶.

Do orzeczeń fundamentalnych dla ustroju Państwa Polskiego należą niewątpliwie cztery wyroki w sprawach ustaw o Trybunale Konstytucyjnym – wyrok z 3 grudnia 2015 r., w sprawie niektórych przepisów ustawy o Trybunale z 2015 r. w jej pierwotnym brzmieniu⁷, wyrok z 9 grudnia 2015 r., w sprawie listopadowej nowelizacji ustawy o Trybunale⁸, wyrok z 9 marca 2016 r., w sprawie nowelizacji grudniowej⁹, oraz wyrok z 11 sierpnia 2016 r., w sprawie lipcowej ustawy o Trybunale z 2016 r.¹⁰. W każdym z nich Trybunał stwierdził niekonstytucyjność – w trzech przypadkach niektórych zaskarżonych przepisów¹¹, w jednym – całej ustawy¹². Do dwóch wyroków tegorocznych jeszcze w moim wystąpieniu powrócę. Wyroki w tych sprawach zapadły dlatego, że podmioty uprawnione do inicjowania postępowania przed Trybunałem dostrzegając problemy konstytucyjności tych ustaw, skierowały do Trybunału wnioski w sprawie kontroli ich konstytucyjności.

Efektywna ochrona Konstytucji, a więc przede wszystkim zapisanych w niej zasad ustroju Rzeczypospolitej: demokracji, rządów prawa, sprawiedliwości oraz wolności i praw człowieka i obywatela, wymaga skutecznej współpracy z Trybunałem wielu podmiotów, parlamentu,

⁵ Wyrok z 14 października 2015 r., Kp 1/15 i wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15.

⁶ Wyrok z 14 października 2015 r., Kp 1/15. Zob. też analogiczny wyrok w roku bieżącym – wyrok z 25 maja 2016 r., Kp 5/15.

⁷ Wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15.

⁸ Wyrok z 9 grudnia 2015 r., K 35/15.

⁹ Wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15.

¹⁰ Wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16.

¹¹ Wyroki: z 3 grudnia 2015 r., K 34/15; z 9 grudnia 2015 r., K 35/15; z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16.

¹² Wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15.

Prezydenta, rządu, sądów, oraz władz samorządu terytorialnego ale i partnerów społecznych: pracodawców, organizacji zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych i poszczególnych obywateli. Z perspektywy Trybunału efektem tej współpracy może być, o ile podmiot inicjujący postępowanie o kontrolę konstytucyjności prawa dostarczy mocnych argumentów na rzecz niekonstytucyjności danej normy prawnej – jej derogacja, czyli usunięcie z systemu prawnego. Trybunał sam nie stanowi prawa. Po wyroku stwierdzającym niekonstytucyjność, do przywrócenia stanu konstytucyjności prawa najczęściej potrzebna jest reakcja prawodawcy pozytywnego, który, o ile to konieczne, uzupełnia system prawny o normę zgodną z Konstytucją. Wówczas stan konstytucyjności konkretnego aktu normatywnego zostaje przywrócony. Na tym polega wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę.

Konstytucyjny obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału i przywracania stanu konstytucyjności prawa ciąży na podmiotach inicjujących postępowanie prawodawcze. Szczególną rolę odgrywają dwa z nich – Senat i Rada Ministrów. W 2007 r. Senat dodał do swojego regulaminu rozdział IXa pt. „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”¹³. W ten sposób wyraźnie potwierdził swoją ważną rolę w działaniach doskonalenia naszego porządku prawnego. Daje się przy tym zauważyć, że Senat, prawidłowo tę aktywność ukierunkowuje, ponieważ koncentruje się na wykonaniu wyroków, które nie wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. W odniesieniu do tych ostatnich wyroków główna rola przypada natomiast Radzie Ministrów. Swoją rolę w wykonywaniu wyroków może mieć również Prezydent, który inicjuje większość postępowań prawodawczych podstawowych aktów regulujących ustroj sądów.

W zeszłym roku inicjatyw senackich mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego było mniej niż zazwyczaj – tylko 4¹⁴, podczas gdy jeszcze rok wcześniej było ich 15. Taki spadek jest zrozumiały – rok wyborczy wiąże się z końcem kadencji Sejmu i Senatu, a zawsze potrzeba trochę czasu, aby izby nowej kadencji ukształtowały swoją praktykę działania, także w wypadku wykonywania orzeczeń Trybunału. Podobnie było w poprzednim roku wyborczym, czyli w roku 2011, choć wówczas spadek liczby inicjatyw senackich mających na celu wykonanie wyroków Trybunału był mniejszy – było ich 13 w porównaniu z 21 w roku wcześniejszym.

Mam nadzieję, że Senat bieżącej kadencji będzie kontynuował tradycję owocnej współpracy z Trybunałem w celu przywracania stanu konstytucyjności prawa. Za wyraz chęci kontynuacji tej tradycji uznaję inicjatywy ustawodawcze Senatu IX kadencji mające na celu wykonanie wyroków Trybunału. Dotyczą one: zasad udostępniania dokumentów przez Instytut Pamięci

¹³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. Nr 86, poz. 925).

¹⁴ Zob. uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu projektów ustawy: o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dot. postanowienia z 11 lutego 2014 r., S 2/14); zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (dot. wyroku z 3 czerwca 2014 r., K 19/11); o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dot. postanowienia z 29 lipca 2014 r., S 4/14); o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dot. wyroku z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11).

Narodowej¹⁵, prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego oraz prawa do świadczenia rehabilitacyjnego¹⁶, zasad ustalania prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości¹⁷ oraz audytu wewnętrznego przewidzianego w ustawie o finansach publicznych¹⁸. Poza tym – jak wynika z informacji znajdujących się w domenie publicznej – Senat pracuje nad wniesieniem inicjatyw wykonujących wyrok w sprawie spółdzielni mieszkaniowych¹⁹ i wyrok w sprawie nieograniczonej czasowo dopuszczalności stwierdzania nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa²⁰, a senacka Komisja Ustawodawcza rozpatruje kolejne wyroki Trybunału²¹. Mam nadzieję, że Senat niebawem zajmie się również wyrokami wydanymi przez Trybunał w tym roku, poczynając od wyroku w sprawie K 47/15 z 9 marca tego roku.

Dalsza część mojego wystąpienia będzie dotyczyć wydarzeń o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym, które rozpoczęły się w roku 2015 – czyli roku sprawozdawczym, ale swoją kontynuację mają w roku 2016. Wobec tego trzymanie się ścisłych granic kalendarzowych jest niemożliwe. Dwie ustawy nowelizujące ustawę o TK wydane pod koniec 2015 r. poprzedziły wydanie ustawy w 2016 r. Analogicznie, wyroki TK z grudnia 2015 r. (sprawy K 34/15 i K 35/15) tworzyły jeden ciąg orzeczeń z wyrokami już z 2016 r. (sprawy K 47/15 i K 39/16).

W tym roku niestety nie rozpatrzymy tak wielu spraw i nie wydamy tak wielu orzeczeń jak w zeszłym roku. Trybunał stara się działać normalnie, ale jego prace są nieustannie utrudniane przez działania niektórych innych organów władzy publicznej, stojące w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału, równoważenia się i współdziałania władz oraz z konstytucyjną zasadą niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Niewykonanie do tej pory wyroku Trybunału z 3 grudnia 2015 r.²² przez Prezydenta skutkuje tym, że trzech sędziów Trybunału, czyli 1/5 jego składu, prawidłowo wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji nie może rozpocząć urzędowania.

Gdyby wspomniany wyrok został uszanowany przez Sejm i Prezydenta, to skala kryzysu konstytucyjnego byłaby dużo mniejsza, a być może byłby on już zażegnany. Niewykonanie wyroku nie napawa mnie optymizmem co do obsady stanowisk sędziowskich po trzech kolejnych sędziach – w tym po mnie – których kadencja minie w czasie bieżącej kadencji Sejmu.

Trybunał stoi na stanowisku, będącym konsekwencją jego grudniowego wyroku, że wybór sędziów Sądu Konstytucyjnego w październiku 2015 r. został ważnie dokonany. Polski system prawny, w szczególności Regulamin Sejmu, nie zna takiego rodzaju uchwał jak uchwały

¹⁵ Druk nr 45/IX kadencja (dot. wyroku z 20 października 2010 r., P 37/09).

¹⁶ Druk nr 46/IX kadencja (dot. wyroku z 18 listopada 2014 r., SK 7/11).

¹⁷ Druk nr 72/IX kadencja (dot. wyroku z 28 lutego 2012 r., K 5/11).

¹⁸ Druk nr 73/IX kadencja (dot. wyroku z 9 kwietnia 2015 r., K 14/13).

¹⁹ Druk nr 99/IX kadencja (dot. wyroku z 5 lutego 2015 r., K 60/13).

²⁰ Druk nr 154/IX kadencja (dot. wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13).

²¹ Zob. porządek obrad senackiej Komisji Ustawodawczej na stronie Senatu: <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,163,1,komisja-ustawodawcza.html>; dostęp: 4 października 2016 r.

²² Wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15.

i stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał powołujących określone osoby na określone stanowiska, na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziego TK, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W porządku prawnym RP uchwały tego rodzaju nie istnieją.

Ze smutkiem muszę także wspomnieć o niefrasobliwości legislacyjnej władzy ustawodawczej – w tym niestety również Senatu – która polega na wydawaniu co kilka tygodni lub miesięcy kolejnych ustaw o Trybunale Konstytucyjnym. Stwarza to Trybunałowi liczne utrudnienia organizacyjne i proceduralne oraz wymusza na nim poświęcanie uwagi ocenie konstytucyjności ustawowych podstaw działania Trybunału zamiast orzekać w innych sprawach.

Nie sposób też pominąć arbitralnego przyznania sobie przez Prezesa Rady Ministrów kompetencji do odmowy ogłaszania wyroków Trybunału w dziennikach urzędowych, a ostatecznie przyznania sobie przez bliżej nieokreśloną władzę – kompetencji do wskazywania wyroków, które zamierza honorować, i tych, których uszanowania zakazuje. Te działania są niezrozumiałe z punktu widzenia Konstytucji i nie da się ich opisać w kategoriach prawnych. Można je opisać wyłącznie w kategoriach siły przyobleczonej w pozór prawa.

Mimo tych wszystkich przeszkód sędziowie Trybunału Konstytucyjnego starają się – zgodnie z rotą swojego ślubowania – służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji, a swoje obowiązki wypełniać bezstronnie i z najwyższą starannością. Strzegąc Konstytucji, którą Naród sam dla siebie ustanowił i której z tego względu zwykła bieżąca większość parlamentarna zmienić nie może. W ten sposób chronią suwerenną decyzję Narodu o związaniu się Konstytucją przed pochopnymi zmianami motywowanymi doraźnymi interesami politycznymi.

Trybunał wydał w tym roku przed wakacjami trybunalskimi, tj. do pierwszej połowy sierpnia, 23 wyroki i 48 postanowień kończących postępowanie. Ponadto na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków wydał łącznie 598 postanowień i zarządzeń. Wyroków, w których Trybunał orzekł niekonstytucyjność co najmniej jednego z zakwestionowanych przepisów, było 11 i dotyczyły one: grudniowej nowelizacji ustawy o Trybunale z 2015 r.²³, ustawy lipcowej o Trybunale z 2016 r.²⁴, odwołań od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej²⁵, dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt spraw sądowych w sądach wojskowych²⁶, dostępu do pytań testowych z końcowych egzaminów lekarskich²⁷, postępowania upadłościowego²⁸, egzaminu na prawo jazdy dla osób niepełnosprawnych²⁹, zasad sporządzania kasacji od orzeczenia sądu drugiej instancji³⁰, wysokości opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji³¹, zasad umieszczania osób całkowicie ubezwłasnowolnionych w domach opieki społecznej³² oraz zasad zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego³³.

²³ Wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15.

²⁴ Wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16.

²⁵ Wyrok z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14.

²⁶ Wyrok z 25 maja 2016 r., Kp 5/15.

²⁷ Wyrok z 7 czerwca 2016 r., K 8/15.

²⁸ Wyrok z 8 czerwca 2016 r., P 62/14.

²⁹ Wyrok z 8 czerwca 2016 r., K 37/13.

³⁰ Wyrok z 21 czerwca 2016 r., SK 2/15.

³¹ Wyrok z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14.

³² Wyrok z 28 czerwca 2016 r., K 31/15.

Jak łatwo zauważyć, tegoroczne wyroki stwierdzające niekonstytucyjność co najmniej jednego z zakwestionowanych przepisów zapadły w sprawach, których przedmiotem jest potrzeba ochrony podmiotowości człowieka. Trudno je uznać za przejaw ingerencji Trybunału w sferę rządzenia, przypadającą władzy politycznej.

30 września b.r. do Sejmu wpłynął kolejny projekt ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego³⁴. Ma to być jedna z trzech ustaw od nowa określających ustawowe zasady funkcjonowania Trybunału³⁵. Pomijając już fakt, że uchwalanie co kwartał ustawy ustrojowej – a taką jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – lub jej nowelizacji podważa autorytet państwa i stanowionego przez nie prawa, chcę z całą mocą zaznaczyć, że ewentualna kolejna ustawowa regulacja funkcjonowania Trybunału musi bezwzględnie respektować orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

To jest obowiązek konstytucyjny ustawodawcy, a nie kwestia jego woli.

Ewentualna nowa ustawowa regulacja funkcjonowania Trybunału powinna również brać pod uwagę opinię Komisji Weneckiej i zalecenia Komisji Europejskiej. Dalsze ignorowanie tych dokumentów przez władze polskie nie będzie wyrazem suwerenności Rzeczypospolitej. Będzie wyrazem rezygnowania przez Państwo Polskie z należnego mu w Europie i w świecie autorytetu i należnej mu powagi. Trudno bowiem przypisywać te przymioty państwu próbującemu uchylać się od zobowiązań międzynarodowych, które samo – swoją suwerenną decyzją – na siebie przyjęło i które są zgodne z podstawowymi wartościami naszej ustawy z Konstytucją.

Żeby nie wydłużać mojej informacji o działalności Trybunału Konstytucyjnego, nie będę odnosił się dalej do wspomnianych dokumentów europejskich. Odwołam się tylko do wyroków dotyczących ustaw z 2015 i 2016 r. i wskażę niektóre z konstytucyjnych wymagań wobec ustawowej regulacji funkcjonowania Trybunału, wyjaśnionych w orzecznictwie trybunalskim.

Po pierwsze, ustawodawca musi szanować pozycję Trybunału Konstytucyjnego w konstytucyjnym systemie organów państwa, wynikającą w szczególności z zasady podziału, równowagi i współdziałania władz oraz z zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Konstytucja jasno określa kompetencje Trybunału i status jego sędziów – w zakresie sprawowania swojego urzędu mają oni być niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Dopóki Konstytucja nie zostanie zmieniona zgodnie z przewidzianym w niej trybem, żadna ustawa nie może modyfikować wspomnianych zasad ani próbować zawęzić kompetencji Trybunału³⁶.

Niezależność Trybunału Konstytucyjnego jest podstawowym warunkiem efektywnej kontroli konstytucyjności prawa, a więc także podstawowym warunkiem zapewnienia nadrzędności

³³ Wyrok z 6 lipca 2016 r., P 131/15.

³⁴ Poselski projekt ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk nr 880/VIII kadencja).

³⁵ Zob. art. 35 projektu ustawy, o którym mowa w poprzednim przypisie.

³⁶ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.4.3 uzasadnienia i wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 5 i 7 uzasadnienia.

Konstytucji i urzeczywistniania określonych w niej wolności i praw człowieka i obywatela. Niezależność Trybunału ma mu zagwarantować realną zdolność kontroli działalności prawodawczej. Ustawodawca nie może Trybunału tej funkcji pozbawić. Również ustawodawca jest bowiem związany Konstytucją³⁷.

Po drugie, ustawodawca musi zapewnić Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość rzetelnego i sprawnego działania. Nie może skutkować obniżeniem dotychczasowego poziomu tego działania Trybunału³⁸. Jednym z warunków sprawnego i rzetelnego działania Trybunału jest odpowiednie ukształtowanie sposobu orzekania, czyli podejmowania przez Trybunał decyzji o treści rozstrzygnięcia. Wymaga to m.in. odpowiedniego określenia kworum i większości głosów potrzebnych do wydania orzeczenia. Nie mogą być one nadmiernie wysokie, przy czym większość głosów potrzebna do wydania orzeczenia musi być – zgodnie z brzmieniem jednoznacznie przepisem Konstytucji – większością zwykłą³⁹.

Składy orzekające w Trybunale muszą być określone przez ustawę w taki sposób, by gwarantowały rzetelne i sprawne rozpoznanie sprawy, tj. rozpoznanie bezstronne, niezależne i bez zbędnej zwłoki. Rzetelność orzekania jest gwarantowana przez kompetencje merytoryczne, doświadczenie zawodowe i wysokie morale członków składu orzekającego, a nie przez wyłącznie przez jego liczebność. Z kolei dobór różnych liczbowo składów do rozpatrywania poszczególnych typów spraw powinien być oparty na racjonalnym kryterium, co znaczy m.in., że większe składy powinny być wyznaczane tylko do spraw skomplikowanych lub dotyczących aktów stojących wyżej w hierarchii źródeł prawa⁴⁰, a mniejszość nieorzekających w sprawie sędziów Trybunału nie może dowolnie decydować o tym, że *de facto* każda sprawa zostanie rozpoznana w pełnym składzie⁴¹.

Po trzecie, ustawodawca nie może nakazywać Trybunałowi Konstytucyjnemu rozpatrywania spraw według kolejności wpływu. Skutkowałoby to uzależnieniem tempa rozpatrywania spraw od zupełnie przypadkowych okoliczności. Do Trybunału wpływają zarówno sprawy stosunkowo proste do rozstrzygnięcia, jak i sprawy o bardzo dużym stopniu skomplikowania. Jest oczywiste, że te pierwsze wymagają mniej czasu do rozpoznania niż te drugie. Obowiązek czekania w prostej sprawie tylko dlatego, że wpłynęła ona po sprawie, która wymaga dłuższych prac Trybunału, jest irracjonalny⁴². Sama Konstytucja zna pojęcie projektu pilnego ustawy (art. 123 ust.3). To samo dotyczy ustalania najwcześniejszych dopuszczalnych terminów rozpraw w oderwaniu od tego, czy Trybunał jest już gotowy do rozstrzygnięcia⁴³.

³⁷ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.4.3 uzasadnienia i wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 5.5 uzasadnienia.

³⁸ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3.2, 5.3.3 i 5.11 uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo oraz wyrok z 11 sierpnia 2016 r., cz. III, pkt 6.1 uzasadnienia.

³⁹ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.6.5 i 5.9.5 uzasadnienia.

⁴⁰ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.6.5 uzasadnienia.

⁴¹ Zob. wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia.

⁴² Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5 uzasadnienia i wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia.

⁴³ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.8.5 uzasadnienia.

Narzucanie Trybunałowi sztywnego trybu rozpoznawania spraw jest naruszeniem zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Rolą ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków orzekania⁴⁴, a nie sterowanie strumieniem spraw wpływających do Trybunału. Innymi słowy, ustawodawca ma przygotować Trybunałowi ustawę, a nie regulamin wewnętrzny. Proszę sobie wyobrazić, jak wyglądałaby praca Senatu, gdyby jakiś zewnętrzny wobec niego organ narzucał mu regulamin prac, nie licząc się zupełnie z realiami, obowiązującym regulaminem ale i zwyczajami funkcjonowania Izby.

Po czwarte, ustawodawca nie może uzależniać możliwości rozpoznania sprawy przez Trybunał od stawiennictwa Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela w sprawach, w których ustawa przewiduje obowiązek uczestnictwa Prokuratora Generalnego. Takie rozwiązanie jest naruszeniem zasady niezależności i odrębności Trybunału od pozostałych władz oraz zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, ponieważ prowadzi ono do tego, że Prokurator Generalny może – za pomocą prostej czynności faktycznej – dowolnie blokować Trybunałowi rozpoznanie każdej sprawy⁴⁵.

Niewykonywanie prostej czynności faktycznej może stać się instrumentem mającym na celu blokowanie działalności Trybunału, czego aż nadto dobrze dowodzi niekonstytucyjna praktyka odmawiania ogłaszania wyroków Trybunału w dziennikach urzędowych. Próbę jej ustawowego usankcjonowania zawierały przepisy o ogłaszaniu orzeczeń zawarte w pierwotnym brzmieniu obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale⁴⁶. W takich próbach blokowania pracy Trybunału lub pozbawiania jej skuteczności chodzi ostatecznie o to, by władza polityczna, której ustawy Trybunał ma kontrolować, pod kątem ich zgodności z Konstytucją, sama decydowała o tym, czy zechce się tej kontroli podporządkować. To tak – jakby w skali mikro, jakby policja zatrzymała kierowcę za przekroczenie prędkości, po czym pytała go, czy zechce przyjąć mandat, czy też będzie jechał dalej z równie nieprzepisową prędkością i bez żadnych konsekwencji.

Niedopuszczalne konstytucyjnie są także inne ustawowe mechanizmy blokowania lub spowalniania prac Trybunału, takie jak instytucja sprzeciwu grupy co najmniej czterech sędziów skutkująca odraczeniem narad sędziowskich nad sprawą, zawarta w pierwotnym brzmieniu obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale. To rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której czterech sędziów może *de facto* dowolnie zatrzymywać rozpoznanie sprawy, choćby nawet pozostałych jedenastu było gotowych do wydania orzeczenia⁴⁷.

Po piąte, ewentualna nowa ustawowa regulacja zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału nie może naruszać ich niezawisłości. Dlatego też odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów konstytucyjnych musi w pełni pozostawać w zakresie wyłącznej kompetencji Trybunału. To Trybunał powinien samodzielnie decydować o wszczęciu postępowania,

⁴⁴ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5 uzasadnienia i wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 8.3 i 8.4 uzasadnienia.

⁴⁵ Zob. wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 6.5 uzasadnienia.

⁴⁶ Zob. wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 9 uzasadnienia.

⁴⁷ Zob. wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 6.6 uzasadnienia.

samodzielnie je prowadzić i samodzielnie określać jego skutki. Zaznaczam przy tym, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest dodatkową formą odpowiedzialności prawnej sędziów, niewyłączająca ich odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej lub karnej⁴⁸.

Po szóste, żadna ustawa – także ewentualne kolejne ustawy regulujące funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego – nie może stanowić próby obejścia wyroków Trybunału. Taką próbę zawierała obecnie obowiązująca ustawa o Trybunale w jej pierwotnym brzmieniu, mająca obejść wyrok Trybunału z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15, odnoszący się do procedury wyboru sędziów konstytucyjnych w zeszłym roku⁴⁹. Wbrew założeniu, które prawdopodobnie legło u podstaw tego zamysłu, ustawą nie da się uchylić wyroku Trybunału. Jest on ostateczny. Sam fakt ostateczności judykatu Trybunału stanowi zresztą element mechanizmu zwiększającego staranność ustawodawcy w procedurze stanowienia dobrego prawa.

Po siódme, ewentualna nowa ustawowa regulacja funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego powinna zawierać przepisy przejściowe umożliwiające racjonalne stosowanie nowych aktów do spraw wniesionych do Trybunału przed wejściem tych aktów w życie. Chodzi zwłaszcza o to, aby nie przekreślać ważności już dokonanych czynności procesowych, ponieważ w innym razie istotnie i przede wszystkim zupełnie niepotrzebnie opóźnia to rozpoznanie spraw przez Trybunał. Przekreślenie dokonanych już czynności procesowych jest ingerencją w proces orzekania Trybunału i narusza zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz zasadę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych⁵⁰.

Po ósme, dobrze napisana ustawa o Trybunale Konstytucyjnym powinna określać precyzyjnie procedurę wyboru prawnika wyróżniającego się wiedzą prawniczą na wakujący urząd sędziego konstytucyjnego. Powinien być zagwarantowany odpowiedni czas na zgłaszanie kandydatów do Marszałka Sejmu. Prawo zgłaszania powinny mieć różne podmioty. Utrzymując zasadę, że uprawnienie do desygnowania osób – potencjalnych kandydatów na stanowisko sędziego, przysługuje grupom co najmniej 15 posłów (uprawnienie konsekwentnie łączące się z późniejszą realizacją poselskiego prawa do zgłaszania kandydatów, w politycznym kontekście wyboru na stanowisko sędziego Trybunału), Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnego, Krajowej Radzie Sądownictwa i Krajowej Radzie Prokuratorów, właściwym ogólnokrajowym organom samorządów zawodowych: adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, radom wydziałów prawa uczelni, jeżeli wydziały te posiadają uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, Instytutowi Nauk Prawnych i Komitetowi Nauk Prawnych PAN oraz Komisji Prawniczej PAU, a także właściwym organom ogólnokrajowych stowarzyszeń prawniczych, zarejestrowanych od co najmniej 10 lat (organizacje skupiające środowiska prawnicze lub mające na celu działanie w obszarze problematyki tworzenia, stosowania lub funkcjonowania prawa, o ustabilizowanej pozycji). Każdy z uprawnionych podmiotów mógłby zgło-

⁴⁸ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 6.1.7, 6.2.8 i 6.3.6 uzasadnienia.

⁴⁹ Zob. wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 10 uzasadnienia.

⁵⁰ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.10.5 uzasadnienia i wyrok z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 8.1, 8.2 i 8.4 uzasadnienia.

sić jedną osobę na jedno stanowisko sędziego Trybunału. Tak ukształtowany krąg podmiotów stanowiłby szeroką reprezentację środowisk prawniczych, co dawałoby zarazem rękojmię możliwości korzystania z obszernego zestawu potencjalnych kandydatur na stanowisko sędziego, cechujących się wysokimi, odpowiadającymi wymaganiom, kwalifikacjami. Walory kandydatów przedstawione byłyby w dyskusji publicznej. Ostatni głos należałby do Prezydium Sejmu lub grupy co najmniej b50 posłów, którzy wskazałoby kandydata / kandydatów przedstawionych plenarnemu posiedzeniu Sejmu w celu dokonania wyboru.

Po dziewiąte, ewentualna nowa ustawowa regulacja funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego powinna przewidywać odpowiednią *vacatio legis* – tak by Trybunał zdążył się przygotować do efektywnego stosowania nowych aktów oraz by miał możliwość – w razie zaskarżenia nowych ustaw przez któryś z uprawnionych podmiotów – skontrolować te ustawy przed ich wejściem w życie⁵¹.

Szanowni Państwo!

W tym roku Trybunał Konstytucyjny obchodzi swoje trzydziestolecie. Jubileusz ten jest liczony od wydania pierwszego wyroku przez Trybunał, w którym stwierdził niezgodność rozporządzenia Rady Ministrów z konstytucją, ku osłupieniu ówczesnej władzy. Z kolei w przyszłym roku minie dwadzieścia lat od uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrój demokracji konstytucyjnej państwa zachodniej kultury prawnej może mieć swoje wady. Niemniej, ustanowienie Konstytucji z 1997 roku i porządna regulacja w niej ustroju Trybunału Konstytucyjnego należą do najważniejszych zdarzeń w najnowszej historii politycznej i prawnej Polski. Pod rządami Konstytucji, ustanowionej wolą Narodu, i chronionej orzecznictwem Trybunału, Polska wstąpiła do NATO i Unii Europejskiej. W coraz większym stopniu zaszczepiała też na swoim terytorium wartości zachodniej kultury prawnej, opartej na demokracji, rządach prawa oraz na przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Również Polska coraz więcej sama wносиła do tej kultury prawnej. Nie odwracamy się od naszego wspólnego sukcesu.

Dziękuję za uwagę.

⁵¹ Zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 4.6 i 4.8 uzasadnienia