

Wenecja, 11 marca 2016 r.

Opinia nr 833/2015

CDL- AD(2016)001 *

Or. ang.

HK 17-L 36/16

EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO
(KOMISJA WENECKA)

OPINIA

**W SPRAWIE NOWELIZACJI USTAWY Z DNIA
25 CZERWCA 2015 R. O TRYBUNALE
KONSTYTUCYJNYM**

RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. sesji plenarnej
(Wenecja, 11-12 marca 2016)**

na podstawie uwag zgłoszonych przez:

- p. Veronikę BILKOVÁ (członka, Republika Czeska)**
- p. Sarah CLEVELAND (członka, Stany Zjednoczone)**
- p. Michaela FRENDÓ (członka, Malta)**
- p. Christopha GRABENWARTERA (członka, Austria)**
- p. Jean-Claude'a SCHOLSEMA (zastępcę członka, Belgia)**
- p. Kaarlo TUORIEGO (członka, Finlandia)**

Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Uwagi ogólne – zakres opinii	3
III.	Chronologia	4
IV.	Sprawa w toku	7
V.	Analiza prawna	8
A.	Podstawy konstytucyjne	9
B.	Tryb postępowania	10
1.	„Zasada sekwencyjności”	10
2.	Kworum (13 z 15 sędziów)	12
3.	Orzekanie większością 2/3 głosów	13
4.	Opóźnienie postępowania	15
5.	Podsumowanie kwestii proceduralnych	16
C.	Postępowanie dyscyplinarne i dymisja sędziów	16
D.	Usunięcie niektórych przepisów Ustawy	17
E.	Skład Trybunału	17
1.	Przyjęcie artykułów 137 i 137a Ustawy o Trybunale	18
2.	Praktyka konstytucyjna zapobiegania wyborowi sędziów po wyborach parlamentarnych przez większość posłów ustępującej kadencji	19
3.	Zasada pluralizmu	20
VI.	Lojalna współpraca pomiędzy organami władzy państwowej	22
VII.	Podsumowanie	23

I. Wprowadzenie

1. W piśmie z dnia 23 grudnia 2015 r. Minister Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, p. Witold Waszczykowski, poprosił Komisję Wenecką o opinię w sprawie zagadnień o charakterze konstytucyjnym poruszonych w dwóch projektach nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. (zwanej dalej „Ustawą”), złożonych w Sejmie odpowiednio w dniach 2 i 15 grudnia 2015 r. W piśmie z dnia 31 grudnia 2015 r. Minister Waszczykowski przekazał Komisji Weneckiej nowelizację Ustawy przyjętą w dniu 22 grudnia 2015 r. i ogłoszoną w dniu 28 grudnia 2015 r. (zwaną dalej „Nowelizacją”). W dniu 14 stycznia 2016 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazało angielską wersję Ustawy i Nowelizacji (CDL-REF(2015)009) wraz z tłumaczeniami wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i memorandum wyjaśniającym (CDL-REF(2016)015).

2. Komisja Wenecka poprosiła p. Veronikę Bilkovą, p. Sarah Cleveland, p. Michaela Frendo, p. Christoph'a Grabenwartera, p. Jean-Claude'a Scholsema i p. Kaarlo Tuoriego o wystąpienie w roli sprawozdawców na potrzeby tej opinii.

3. W dniach 8-9 lutego 2016 r. delegacja Komisji Weneckiej w składzie: p. Grabenwarter, p. Scholsem i p. Tuori, wraz z Przewodniczącym Komisji Weneckiej, p. Giannim Buquicchio, a także p. Schnutzem Dürrem z Sekretariatu, udała się do Warszawy. Delegacja spotkała się – w kolejności chronologicznej - z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego i sędziami Sądu Najwyższego (równocześnie Przewodniczący Komisji Weneckiej spotkał się z Prezydentem RP), Przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa i członkami Rady, Ministrem Spraw Zagranicznych i środowiskiem akademickim, Marszałkiem Senatu i senatorami (w tym z przedstawicielami opozycji), Marszałkiem Sejmu i posłami (w tym z przedstawicielami opozycji), Wicepremierem i przedstawicielami jego Ministerstwa oraz Ministerstwa Sprawiedliwości i środowiskiem akademickim, organizacjami pozarządowymi (Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Ordo Iuris), Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Prezesem i Wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego oraz z trzema sędziami Trybunału, Ministrem Sprawiedliwości i Ministrami Kancelarii Prezydenta RP. Komisja Wenecka pragnie wyrazić wdzięczność Ministerstwu Spraw Zagranicznych za organizację wizyty.

4. Sprawozdawcy opracowali swoje uwagi na podstawie tłumaczenia aktów prawnych udostępnionych przez polskie władze na język angielski oraz ustaleń z wizyty w Warszawie. W odpowiedzi na projekt opinii polski Rząd przedstawił pisemne stanowisko, które zostało wzięte pod uwagę przez sprawozdawców. To stanowisko zostanie opublikowane na stronie internetowej Komisji Weneckiej. W dniu 10 marca 2016 r. sprawozdawcy odbyli w Wenecji spotkania z delegacją polskiego Rządu, podczas których ww. stanowisko zostało omówione.

5. Projekt opinii był dyskutowany na wspólnym posiedzeniu Podkomisji ds. Sądownictwa Konstytucyjnego i Instytucji Demokratycznych w Wenecji w dniu 10 marca 2016 roku. Niniejsza opinia została przyjęta przez Komisję Wenecką na 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 roku) w wyniku wymiany poglądów z delegacją Rządu RP kierowaną przez Pana Konrada Szymańskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

II. Uwagi ogólne – zakres opinii

6. Wniosek do Komisji Weneckiej o wydanie opinii odnosi się do nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r. Mimo iż Nowelizacja ta nie dotyczy bezpośrednio składu Trybunału Konstytucyjnego, jest wyraźnie powiązana ze składem Trybunału przede wszystkim ze względu na fakt, iż jeden z zapisów nowelizacji określa kworum Trybunału (13 z 15 sędziów), które nie zostanie osiągnięte, o ile skład Trybunału nie jest pełny.

7. W odniesieniu do tych powiązań polskie władze przekazały Komisji Weneckiej nie tylko tłumaczenia Ustawy i nowelizacji (CDL-REF(2016)009), ale również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., a także Memorandum obejmujące zarówno nowelizację z

dnia 22 grudnia 2015 r., jak i kwestię wyboru sędziów (CDL-REF(2016)015).

8. Niniejsza opinia odnosi się do kwestii składu Trybunału wyłącznie w stopniu niezbędnym do zrozumienia sytuacji konstytucyjnej, która mogłaby być wynikiem przyjęcia nowelizacji (zob. część E poniżej). Nie jest zatem konieczna analiza nowelizacji z dnia 19 listopada 2015 r., ponieważ Trybunał Konstytucyjny uznał ją za sprzeczną z Konstytucją wyrokiem z dnia 9 grudnia 2015 r. W wyroku tym rozstrzygnięto kwestie dotyczące tej nowelizacji.

9. Komisja Wenecka pragnie wyrazić swoje zadowolenie z faktu, iż wszyscy rozmówcy, z którymi delegacja spotkała się podczas wizyty w Warszawie podkreślali, że opowiadają się za przyznaniem Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnień gwaranta nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym. Takie stanowisko można uznać za wspólne dla wszystkich sił politycznych w Polsce i za podstawę do osiągnięcia porozumienia w sprawie bieżącej sytuacji konstytucyjnej.

III. Chronologia

10. Aby zrozumieć konstytucyjną sytuację wynikającą z Nowelizacji, należy przypomnieć chronologię wydarzeń, które doprowadziły do jej przyjęcia. Poniższa lista jest z konieczności niekompletna i odnosi się jedynie do najważniejszych wydarzeń, które mają znaczenie w kontekście niniejszej opinii:

11. W dniu 11 lipca 2013 r. ówczesny Prezydent RP, Komorowski, przedłożył w Sejmie projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590). Projekt ten powstał z inicjatywy grupy roboczej obejmującej byłych i obecnych sędziów Trybunału, w tym Prezesa Trybunału.

12. Od marca do maja 2015 r. specjalna podkomisja ds. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a następnie Komisja Ustawodawcza wraz z Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka opracowały sprawozdania w sprawie projektu ustawy. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratura Generalna oraz Krajowa Rada Sądownictwa uczestniczyły w pracach na zaproszenie Sejmu.

13. 25 czerwca 2015 r. Sejm przyjął Ustawę o Trybunale Konstytucyjnym,¹ która weszła w życie z dniem 30 sierpnia 2015 r. Artykuł 137 Ustawy stanowił, że Sejm VII kadencji dokona wyboru sędziów, których mandat kończył się w 2015 r., w tym sędziów, których mandat wygasał po zakończeniu ówczesnej kadencji Sejmu (VII kadencji).²

14. 8 października 2015 r., na ostatniej sesji parlamentarnej, Sejm dokonał wyboru pięciu sędziów – trzech w miejsce sędziów, których mandat wygasał 6 listopada 2015 r., dwóch w miejsce sędziów, których mandat kończył się odpowiednio 2 i 8 grudnia. Prezydent RP nie odebrał dotychczas przysięgi od któregośkolwiek z wybranych „październikowych sędziów”.

15. 23 października 2015 r. grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie, czy wybór wszystkich pięciu sędziów był zgodny z Konstytucją (sygn. K 29/15). Wniosek ten został wycofany w dniu 10 listopada 2015 r. i Trybunał Konstytucyjny zakończył postępowanie.

16. 12 listopada 2015 r. miało miejsce pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji.

17. 17 listopada 2015 r. grupa posłów (z Platformy Obywatelskiej) złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek identyczny do tego, który został wycofany 10 listopada 2015 r. (sygn. K 34/15).

18. W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm przyjął nowelizację Ustawy.³ Nowelizacja została złożona w Sejmie trzy dni wcześniej i została podpisana przez Prezydenta RP następnego dnia. Wprowadzała trzyletnią kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z możliwością jednej reelekcji oraz kończyła

¹ Opublikowano 30 lipca 2015 r., Dziennik Ustaw, poz. 1064.

² Artykuł 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”.

³ Dziennik Ustaw (poz. 1928); Ustawa weszła w życie z dniem 5 grudnia 2015 r.

kadencję urzędującego Prezesa i Wiceprezesa. Stanowiła również, że kadencja sędziów TK rozpoczyna się z chwilą jego zaprzysiężenia przed Prezydentem.

19. 23 listopada 2015 r. grupa posłów zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego nowelizację Ustawy przyjętą 19 listopada 2015 r. (sygn. K 35/15). Tego samego dnia podobny wniosek złożył Rzecznik Praw Obywatelskich (sygn. K 37/15). Odpowiednio 24 i 30 listopada wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie złożyli Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prezes Sądu Najwyższego (sygn. K 38/15 i 40/15).

20. 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął pięć uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej pięciu uchwał z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VII kadencji.⁴

21. 25 listopada 2015 r. dwóch sędziów i Prezes Trybunału złożyło wniosek o wyłączenie ich z postępowania o sygn. K 34/15 (Trybunał zaakceptował ten wniosek 30 listopada 2015 r.).

22. 30 listopada 2015 r. zgodnie z postanowieniami artykułu 755 §1 oraz artykułu 730 §2 Kodeksu Postępowania Cywilnego w związku z artykułem 74 Ustawy, Trybunał Konstytucyjny podjął decyzję o udzieleniu zabezpieczenia wnioskowi grupy posłów poprzez zobowiązanie Sejmu do powstrzymania się od wyboru nowych sędziów do czasu rozpatrzenia przez Trybunał sprawy o sygn. K 34/15.

23. 1 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny (w pełnym składzie) złożył do Prezesa Trybunału wniosek o to, by sprawa o sygn. K 34/15 rozpatrywana była w składzie pięcioosobowym.

24. Bez względu na zabezpieczenie udzielone przez Trybunał Konstytucyjny, w dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm dokonał wyboru pięciu nowych sędziów, przyjmując pięć uchwał.⁵

25. Prezydent RP odebrał ślubowanie od tych sędziów odpowiednio w dniu 3 grudnia o godzinie 1:30 rano (czterech sędziów) oraz w dniu 9 grudnia (jeden sędzia). Prezes Trybunału przyznał tym pięciu osobom status pracowników Trybunału niewykonujących obowiązków sędziowskich.

26. W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w pięcioosobowym składzie wydał orzeczenie w sprawie skargi z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. K 34/15). Stwierdził, że podstawa prawna wyboru trzech sędziów zastępujących sędziów, których mandat wygasał przed końcem poprzedniej kadencji Sejmu była zgodna z Konstytucją i Prezydent miał obowiązek odebrać od nich ślubowanie. Natomiast podstawa prawna wyboru pozostałych dwóch sędziów została uznana za niezgodną z Konstytucją.

27. W dniu 4 grudnia 2015 r. grupa posłów na Sejm złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu przyjętych w dniu 25 listopada 2015 r., jak również uchwał Sejmu w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału, przyjętych w dniu 2 grudnia 2015 r. (sygn. U 8/15).

28. 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowelizacja Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 19 listopada była zgodna z Konstytucją (sygn. K 35/15). Uznał, że sam fakt naruszenia Regulaminu Sejmu nie powodował, że cała nowelizacja stała się niezgodna z Konstytucją. Jednakże, art. 137a został uznany za niekonstytucyjny w zakresie w jakim przewidywał wybór trzech sędziów przez nowy Sejm, zastępujących sędziów, których kadencja zakończyła się 6 listopada 2015 r. Trybunał orzekł również, że kadencja sędziów Trybunału rozpoczynała się z chwilą ich wyboru, nie zaś w dniu zaprzysiężenia. Podobnie termin 30 dni, w ciągu którego Prezydent miał odebrać ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm, został uznany za niezgodny z Konstytucją. Ponadto Trybunał orzekł, że wprowadzenie trzyletniej kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego było zgodne z Konstytucją, jednak możliwość ich reelekcji stanowiła naruszenie Konstytucji, ponieważ mogło to podważyć niezawisłość sędziów. Wcześniejsze zakończenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału również uznano za niezgodne z Konstytucją.

⁴ *Monitor Polski* (poz. 1131-1135).

⁵ *Monitor Polski* (poz. 1182-1186).

29. W piśmie z dnia 10 grudnia 2015 r. szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyraziła swoje wątpliwości co do prawidłowego składu Trybunału w odniesieniu do orzeczenia z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) oraz kwestii możliwości publikacji tego orzeczenia w Dzienniku Ustaw. Prezes Trybunału odpowiedział, że zgodnie z postanowieniami artykułu 190 ustępy 1 i 2) Konstytucji, wyroki Trybunału podlegają obowiązkowej publikacji.

30. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm przyjął nowelizację Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (przyjętą przez Senat 24 grudnia 2015 r. i opublikowaną 28 grudnia 2015 r.). Nowelizacja stanowi, że Trybunał, co do zasady, rozpatruje sprawy w pełnym składzie - 13 z 15 sędziów, choć w określonych przypadkach (indywidualne skargi i pytania prejudycjalne) może orzekać w składzie jedynie siedmiu sędziów. Orzeczenia w pełnym składzie podejmowane są większością 2/3 głosów zamiast – jak dotychczas – zwykłą większością głosów. Trybunał rozpatruje również wnioski w kolejności, w jakiej zostały złożone. O wcześniejszym zakończeniu kadencji sędziego nie decyduje już Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zamiast tego Zgromadzenie Ogólne składa do Sejmu wniosek o stwierdzenie „wygaśnięcia” mandatu i decyzję taką ogłasza Sejm. Nowelizacja uprawnia Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału. Ponadto nowelizacja uchyla niektóre przepisy Ustawy, m.in. artykuł 16 (niezawisłość sędziów), artykuł 17 ustęp 1 (skład Trybunału), artykuł 17 ustęp 2 (brak możliwości reelekcji do Trybunału) czy cały rozdział 10 (postępowanie w przypadku stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP).

31. W dniu 11 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny ogłosił, że na posiedzeniu niejawnym 7 stycznia 2016 r. oddalił skargę złożoną 4 grudnia 2015 r. (sygn. U 8/15) dotyczącą uchwał w sprawie wyboru pięciu nowych sędziów, ponieważ uchwały te nie stanowiły aktów normatywnych, nad którymi Trybunał sprawuje kontrolę.

32. Na tej podstawie w dniu 12 stycznia 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego dopuścił do sprawowania urzędu dwóch sędziów wybranych w grudniu 2015 r., zastępujących sędziów, których kadencja skończyła się w grudniu.

33. W dniu 14 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, zadecydował, że rozpatrzy sprawę o sygn. K 47/15 – badanie zgodności z Konstytucją Nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. – nie stosując przepisów Nowelizacji w przypadku tej sprawy, ponieważ bezpośrednio dotyczyły one funkcjonowania Trybunału. Dwóch nowo wybranych sędziów zgłosiło sprzeciw, podkreślając, że Nowelizacja z dnia 22 grudnia 2015 r. już weszła w życie i jej przepisy należało zastosować do sprawy dotyczącej tej Nowelizacji.

34. W dniu 30 stycznia 2016 r. Sejm przyjął projekt ustawy budżetowej na 2016 r., przewidujący obniżenie budżetu Trybunału o około 10%.

IV. Orzeczenie w sprawie K 47/14

35. Nowelizacja z dnia 22 grudnia 2015 r. została zaskarżona do Trybunału (sygn. K 47/15).

36. Nowelizacja stanowi o natychmiastowym wejściu w życie jej przepisów (brak *vacatio legis*, które umożliwiłoby jej kontrolę przed wejściem w życie). Gdyby Trybunał miał zastosować przepisy Nowelizacji do tej sprawy, nie mógłby obradować, ponieważ obecnie zasiada w nim jedynie 12 sędziów, przez co nie uzyskano by wymaganego kworum 13 sędziów.

37. Komisji Weneckiej zadano pytanie o możliwość sytuacji *non liquet* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do dwóch spraw. W 2006 r., we wniosku o wydanie opinii w sprawie Rumunii, Komisję Wenecką poproszono o zbadanie, czy Trybunał Konstytucyjny mógłby zostać zablokowany ze względu na fakt, iż – po wykluczeniu sędziego w sytuacji możliwego konfliktu interesów – liczba sędziów byłaby mniejsza od wymaganego kworum. Komisja Wenecka podkreśliła, iż „(...) należy zagwarantować, aby Trybunał Konstytucyjny, jako stojący na straży Konstytucji, był w stanie w dalszym ciągu funkcjonować jako instytucja demokratyczna. Możliwość wyłączenia sędziów nie może skutkować niezdolnością Trybunału do orzekania. Przepisy Kodeksu Postępowania

Cywilnego są, naturalnie, odpowiednie w kontekście ogólnego sądownictwa, gdy sędzia wyłączony ze składu może być zawsze zastąpiony przez innego sędziego. Nie ma to miejsca w przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w Rumunii uzna się konieczność przyjęcia zasad usuwania sędziów, zasady te powinny mieć szczególne zastosowanie do Trybunału Konstytucyjnego i wykluczać możliwość wystąpienia sytuacji *non liquet* w odniesieniu do fundamentalnej zasady funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta zgodności prawa stanowionego z Konstytucją”.⁶

38. W przypadku opinii w sprawie *amicus curiae* dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego w Albanii, Komisja Wenecka została poproszona o zbadanie, czy Trybunał mógł rozpatrywać zgodność z Konstytucją ustawy mającej wpływ na sędziów tego Trybunału i czy sędziowie ci mogli się nawzajem wyłączać ze składu w zwykłym trybie. Usunięcie kilku sędziów ze składu Trybunału skutkowałoby jednak brakiem kworum i uniemożliwiłoby obrady Trybunału. W odniesieniu do tej sytuacji Komisja Wenecka ustaliła, iż „(...) [p]rzyznanie takich uprawnień Trybunałowi wynika z konieczności zagwarantowania, że żaden akt prawny nie jest wyjęty spod kontroli zgodności z Konstytucją, w tym żadne przepisy prawa dotyczące pozycji sędziów (...)”.⁷

39. W postanowieniu z dnia 14 stycznia o przyjęciu wniosku o wydanie opinii w sprawie Nowelizacji, Trybunał uznał, że może rozpatrzyć nowelizację bezpośrednio w oparciu o Konstytucję. Podczas gdy sędziowie sądów powszechnych podlegają Konstytucji i ustawom (artykuł 178 Konstytucji), sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podlegają wyłącznie przepisom Konstytucji (artykuł 195 ustęp 1 Konstytucji). Takie rozróżnienie jest zgodne z obydwiema opiniami Komisji Weneckiej, o których mowa powyżej; stanowi również podstawę kontroli Nowelizacji bez konieczności zastosowania w tym przypadku przepisów Nowelizacji.

40. Komisja Wenecka uważa jednak, że nawet w przypadku braku takiej podstawy konstytucyjnej, badanie takie mogłoby być uzasadnione szczególnym charakterem samej sprawiedliwości konstytucyjnej. To siła stanowiąca (ang. *Constituent Power*), nie zwykły ustawodawca, przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do stania na straży Konstytucji. Przepisy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego muszą być ograniczone Konstytucją, a ta podstawa prawna również musi podlegać kontroli Trybunału.

41. Zwykła ustawa grożąca paraliżem kontroli konstytucyjnej musi sama zostać oceniona pod kątem zgodności z Konstytucją, zanim będzie mogła zostać zastosowana przez Trybunał. Inaczej zwykła ustawa, stanowiąca, iż „*nie jest objęta konstytucyjną kontrolą – niniejsza ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia*”, mogłaby oznaczać koniec sprawiedliwości konstytucyjnej. Sama idea nadrzędności przepisów Konstytucji wskazuje, że ustawa, która może zagrażać sprawiedliwości konstytucyjnej, musi zostać zbadana – a w razie potrzeby, unieważniona – przez Trybunał Konstytucyjny, zanim wejdzie w życie.

42. W trakcie wizyty Komisja Wenecka została poinformowana, że Rząd RP wstrzyma się z wyrażeniem swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie do czasu wydania opinii przez Komisję Wenecką. Jednak brak takiego stanowiska nie może stanowić przeszkody dla orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie, ponieważ orzeczenie to ma zasadnicze znaczenie dla całego systemu sprawiedliwości konstytucyjnej w Polsce. Chociaż Rząd RP nie uczestniczył w postępowaniu i w posiedzeniu Trybunału Konstytucyjnego w dniu 9 marca 2016 roku, to przedstawił swoje pisemne stanowisko Komisji Weneckiej.

43. W dniu 9 marca 2016 roku Trybunał Konstytucyjny uznał nowelizację z 22 grudnia 2015 roku za niekonstytucyjną. Komisja nie mogła szczegółowo zapoznać się z tym orzeczeniem, ale stwierdzony

⁶ CDL-AD(2006)006 Opinia w sprawie dwóch projektów ustaw zmieniających ustawę nr 47/1992 o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego Rumunii, ustęp 7. Zob. również CDL-AD(2014)020 Opinia w sprawie projektu ustawy zmieniającej i uzupełniającej ustawę o Izbie Konstytucyjnej Sądu Najwyższego Republiki Kirgiskiej, ustęp 34.

⁷ CDL-AD(2009)044, *Amicus Curiae* Opinia w sprawie ustawy o przejrzystości wysokich funkcjonariuszy administracji publicznej i osób zajmujących stanowiska pochodzących z wyboru w Albanii, przyjęta przez Komisję Wenecką na 80. sesji plenarnej (Wenecja, 9-10 października 2009 r.), ustęp 142.

brak zgodności nowelizacji z Konstytucją RP pokrywa się z tą opinią. Komisja z przykrością odnotowuje, że Rząd oświadczył, iż nie opublikuje orzeczenia ponieważ Trybunał nie zastosował procedury przewidzianej w nowelizacji. Bez względu na treść tego wyroku, europejskie i międzynarodowe standardy wymagają, by orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało uszanowane.⁸

V. Analiza prawna

44. Niniejsza analiza skupia się na najważniejszych aspektach nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., bezpośrednio związanych ze skutecznością funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. W opinii tej nie uwzględniono innych aspektów, takich jak uchylenie niektórych istotnych procedur, np. w przypadku stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. Komisja Wenecka ma świadomość, że takie zmiany są przedmiotem analizy samego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 47/15.

45. Komisja Wenecka od początku odnosiła się do krytyki ze strony Rządu RP dotyczącej faktu, iż od 2010 r. sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności jego Prezes, uczestniczyli w pracach grupy roboczej ds. reformy trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mimo iż uczestnictwo w debacie politycznej, w tym w ogólnych debatach na temat zmian w Konstytucji, nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego ani jego członków, w europejskiej kulturze konstytucyjnej powszechną praktyką jest, że Trybunał Konstytucyjny może zgłaszać uwagi do projektów reform dotyczących samego Trybunału, a w wielu przypadkach uczestniczyć również w pracach grup roboczych. Celem takiego uczestnictwa jest uzyskanie dodatkowego wkładu i wiedzy specjalistycznej.

46. Przykładowo, częstą praktyką w Niemczech jest przysyłanie projektów ustaw i traktatów międzynarodowych dotyczących kompetencji i procedur Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do tego Trybunału, aby zgłosił swoje uwagi. W Austrii Trybunał Konstytucyjny informowany jest o wielu projektach ustaw i zapraszany do zgłaszania swoich uwag w ramach preparlamentarnej procedury legislacyjnej. W wyjątkowych przypadkach Parlament zaprasza austriacki Trybunał Konstytucyjny do uczestnictwa w pracach legislacyjnych lub przynajmniej do zgłoszenia własnych uwag. W takich sytuacjach austriacki Trybunał Konstytucyjny stosuje zasadę samokontroli. Często dotyczy to ewentualnych przyszłych postępowań, w ramach których dany problem może wystąpić, dlatego Trybunał nie przedkłada swoich uwag w tym zakresie. Kiedy jednak dana ustawa dotyczy procedury i kompetencji samego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał zwykle przekazuje swoje uwagi Rządowi i/lub Parlamentowi.⁹

47. Należy również podkreślić, że w dniu 25 listopada 2015 r. Prezes i dwóch sędziów Trybunału, pełniący funkcję ekspertów w procesie opracowywania nowej Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wycofali się z postępowania dot. zgodności Ustawy z Konstytucją (sygn. 34/15). W tym kontekście i w ramach tych parametrów udział Trybunału w debacie nad projektem tej Ustawy nie narusza konstytucyjnych uprawnień ustawodawczych Parlamentu.

48. W związku z powyższym Komisja Wenecka nie może zgodzić się z krytyką udziału Trybunału Konstytucyjnego w dyskusji na temat jego kompetencji i procedur, o ile nie stwarza to sytuacji, w której sędziowie wykroczyliby poza zakres swojej roli jako ekspertów.

A. Podstawy konstytucyjne

49. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. określa skład i kompetencje Trybunału w rozdziale VIII dotyczącym sądów i trybunałów, w szczególności w części zatytułowanej „Trybunał

⁸ W odniesieniu do sytuacji w Stanach Zjednoczonych, już w 1803 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „określenie, czym jest prawo, stanowi wyrażne prawo i obowiązek departamentu sprawiedliwości” and „Konstytucja jest nadrzędnym, głównym prawem, niepodlegającym zmianie za pomocą zwykłych środków”, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803 r.).

⁹ W Austrii w latach 2003-2005 ustanowiono Konwent Konstytucyjny z 10 podkomisjami. W pracach podkomisji nr 9, zajmującej się reformą sądownictwa, uczestniczyło trzech prezesów: (naczelnego) Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Członkami podkomisji było dwóch innych sędziów Trybunału Konstytucyjnego: jeden był przewodniczącym, drugi członkiem Prezydium Konwentu.

Konstytucyjny". W artykułach 188-193 wyszczególniono kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 194 stanowi, 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” (ust. 1). Artykuł 195 podkreśla, iż „sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji” (ust. 1) oraz „w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (ust. 3). W artykule 197 dodaje się, że „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Ustawa ta weszła w życie w 1997 r.

50. Ogólne regulacje dotyczące Trybunału Konstytucyjnego zawarte są w artykułach 188-197 Konstytucji RP. Nie precyzują zasad organizacji Trybunału Konstytucyjnego ani trybu postępowania przed Trybunałem, pozostawiając to ustawodawcy. Artykuł 197 ma następujące brzmienie: „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”.

51. Konstytucja gwarantuje jednak niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego w wypełnianiu swoich obowiązków (artykuł 195 ustęp 1). Inne przepisy Konstytucji określają sposób wyboru sędziów (artykuł 194), warunki ich pracy (artykuł 195 ustęp 2), zakaz prowadzenia określonej działalności (artykuł 195 ustęp 3) i immunitet (artykuł 196).

52. Artykuł 190 ustęp 5 Konstytucji zawiera wymóg orzekania większością głosów: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów”.

B. Tryb postępowania

53. Nowelizacja z dnia 22 grudnia 2015 r. istotnie i pod wieloma względami zmienia tryb postępowania przed Trybunałem. Najważniejsze elementy to wymóg kworum 13 z 15 sędziów przy orzekaniu przez Trybunał w pełnym składzie¹⁰, wymóg orzekania o niezgodności ustaw z Konstytucją większością 2/3 głosów oraz wymóg rozpatrywania wniosków w kolejności, w jakiej zostały złożone. Te elementy proceduralne należy rozpatrywać indywidualnie i łącznie pod kątem efektu, jaki wywołują.

1. „Zasada sekwencyjności”

54. Zgodnie z nowelizacją artykułu 80 ustęp 2 Ustawy, terminy posiedzenia lub postępowania w trybie zamkniętym w przypadku abstrakcyjnego badania zgodności z Konstytucją należy ustalać w kolejności rejestracji tych wniosków w Trybunale Konstytucyjnym. Od zasady tej nie przewidziano żadnych wyjątków, a zgodnie z artykułem 2 Nowelizacji, zasada ta ma zastosowanie do wszystkich spraw w toku, wobec których nie ustalono jeszcze żadnej daty posiedzenia. Delegacja Komisji Weneckiej uzyskała potwierdzenie takiej interpretacji tego przepisu m.in. od Rządu RP oraz od większości parlamentarnej, według której jest to sposób na wzmocnienie prawa obywateli do sprawiedliwego procesu w przewidywalnym terminie.¹¹ Jest to w pewien sposób logiczne, jednakże zwiększa wpływ nowego przepisu na pracę Trybunału. Przed Nowelizacją taka zasada nie obowiązywała.

55. Przed rozpatrzeniem prawnych aspektów nowelizacji należy się odnieść do przyczyny jej wprowadzenia. Podczas wizyty delegacji Komisji Weneckiej krytykowano zbyt długi czas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z Europejską Konwencją Praw Człowieka,

¹⁰ Nowelizacja stanowi, że Trybunał zwykle obraduje w pełnym składzie, z wyjątkiem następujących sytuacji:

„2) w składzie siedmiu sędziów Trybunału – w sprawach:

a) wszczętych w drodze skargi konstytucyjnej lub zakwestionowania przepisów prawa,

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

3) w składzie trzech sędziów Trybunału – w sprawach:

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

b) wyłączenia sędziego” (artykuł 44, ust. 1-3).

Oznacza to, że w sprawach abstrakcyjnych wszczętych przez instytucje państwowe Trybunał obraduje w pełnym składzie.

¹¹ Ślajd rządowy nr 9.

długi okres postępowania stanowi istotny problem.¹² Gdyby okazało się, że długotrwałe postępowanie to problem systemowy, reakcja na taką sytuację byłaby nie tylko uzasadniona politycznie, ale wręcz stanowiłaby obowiązek zgodnie z postanowieniami Konwencji.¹³

56. Jednak statystyki i materiały zaprezentowane Komisji Weneckiej przed wizytą, w jej trakcie i po niej nie potwierdzały tezy, że tego rodzaju problem strukturalny miał miejsce i wymagał niezwłocznej i szeroko zakrojonej reakcji. Według statystyk Trybunału Konstytucyjnego, przeciętny okres rozpatrywania danej sprawy zakończony wydaniem wyroku wynosił 21 miesięcy i jedynie w czterech przypadkach, z lat 2012-2013, sprawy były nadal w toku.

57. Należy zaznaczyć, że artykuł 80 ustęp 2 Ustawy nie stanowi jednoznacznie, że wnioski złożone do Trybunału muszą być rozpatrywane w kolejności ich rejestracji w Trybunale. Jeżeli celem powyższego przepisu jest ustalenie kolejności rozpoczynania badania lub rozpatrywania poszczególnych spraw, nie wyklucza to możliwości wcześniejszego (lub późniejszego) orzekania w określonych sprawach przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na szczególne okoliczności danego postępowania. Nawet Trybunał Konstytucyjny może być niekiedy zmuszony do wstrzymania lub przyspieszenia danego postępowania. Zgodnie z tą interpretacją, Trybunał Konstytucyjny nie wydawałby już swoich orzeczeń niezwłocznie po posiedzeniu, ale wydawałby decyzje później. Takie spowolnienie procedury jako nowej praktyki mogłoby rozwiązać specyficzną kwestię wstępnych wniosków do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale nie mogłoby być środkiem zaradczym dla głównej kwestii, wskazanej w tej opinii, jaką może być potrzeba przyspieszenia postępowania w sprawach pilnych.

58. W ujęciu porównawczym jedynie w kilku krajach Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek rozpatrywania napływających spraw w określonej kolejności chronologicznej. Przypadek Luksemburga, o którym wspomniał Rząd RP, należy rozgraniczyć od nowych polskich przepisów. Zgodnie z artykułem 3 luksemburskiej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny prowadzi ogólny rejestr, w którym sprawy są katalogowane i podpisywane przez Prezesa Trybunału i w którym wszystkie sprawy rejestrowane są w kolejności, w jakiej wpłynęły. Wpis do ogólnego rejestru określa kolejność rozpatrywania spraw. Trybunał może jednak, w szczególnych okolicznościach, podjąć decyzję o rozpatrzeniu danej sprawy w trybie priorytetowym.

59. Analizując treść artykułu 80 ustęp 2, należy wziąć również pod uwagę możliwość wydania orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zgodnie z artykułem 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu sądy krajowe ostatniej instancji, orzekające w sprawach związanych z interpretacją traktatów UE lub prawomocności i interpretacji aktów poszczególnych instytucji, organów, urzędów lub agencji Unii, wnioskuje do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia wstępnego.

60. W ciągu ostatnich dwudziestu lat o orzeczenie takie wnioskowały do TSUE różne Trybunały Konstytucyjne (m.in. włoski, belgijski, niemiecki i austriacki). Odwoływanie się do Trybunału Sprawiedliwości UE przez Trybunały Konstytucyjne jest elementem europejskiego prawa konstytucyjnego i nie ma już wyjątkowego charakteru. Polski Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak TK z innych krajów, złożył 20 lipca 2015 r. wniosek w sprawie *Rzecznika Praw Obywatelskich* (RPO - sprawa C-390/15).

61. Należy zatem zagwarantować, że tego rodzaju pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE nie zablokuje funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Pytania prejudycjalne z natury hamują postępowanie przed sądami krajowymi, ponieważ postępowanie takie jest wstrzymywane na okres postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Ścisłe przestrzeganie zasady sekwencyjności określonej w artykule 80 ustęp 2 Ustawy uniemożliwiłoby Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie w jakiegokolwiek innej sprawie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE, przez co przepisy polskiego prawa kolidowałyby z przepisami prawa

¹² CDL-AD(2006)036, Badanie skuteczności krajowych środków zaradczych w odniesieniu do nadmiernej długości postępowania, przyjęte przez Komisję Wenecką na 69. sesji plenarnej (Wenecja, 15-16 grudnia 2006 r.).

¹³ Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Brioniowski przeciwko Polsce*, nr 31443/96, wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r., ust. 189 i dalsze.

UE.

62. Nawet z pominięciem tak skrajnych przypadków, konieczność rozpatrywania spraw w innej kolejności może wynikać z postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zarówno artykuł 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wymagają, by termin postępowania był rozsądny. Już w 1996 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (Wielka Izba) stwierdził, że rola Trybunału Konstytucyjnego „jako strażnika Konstytucji powoduje, że szczególnie konieczne bywa niekiedy uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny innych aspektów niż porządek chronologiczny rejestracji spraw, np. charakteru danej sprawy czy jej znaczenia pod względem politycznym i społecznym”.¹⁴ Aspekt ten podkreśliły w odniesieniu do prawa rodzinnego i innych istotnych zagadnień z obszaru praw człowieka organizacje pozarządowe, które spotkały się z delegacją Komisji Weneckiej, w tym również organizacja, która co do zasady popierała Nowelizację z dnia 22 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny musi być w stanie rozpatrywać pilne sprawy dotyczące praw człowieka w trybie priorytetowym.

63. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny musi być w stanie szybko orzekać w pilnych sprawach, m.in. dotyczących funkcjonowania organów konstytucyjnych, np. w sytuacji, gdy istnieje ryzyko blokady systemu politycznego, jak to ma obecnie miejsce w Polsce.

64. Nie jest zatem niczym niezwykłym, że przepisy ustaw określają – niekiedy bardzo krótkie i precyzyjne – terminy w odniesieniu do określonych rodzajów postępowania w trybie pilnym.¹⁵

65. Podsumowując, obowiązek orzekania – w ściśle określonym porządku chronologicznym – byłby niezgodny z europejskimi standardami. Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość wcześniejszego kontynuowania i finalizowania postępowania w określonych sprawach. Tego rodzaju uznaniowość w przypadku Trybunału Konstytucyjnego jest zgodna z europejskimi standardami, np. z artykułem 6 EKPC i artykułem 47 TFUE.¹⁶

66. Jeżeli celem jest uniknięcie zaległości, można przyjąć bardziej odpowiednie zasady. Przykładowo w Belgii Trybunał Konstytucyjny musi wydać orzeczenie w terminie sześciu miesięcy od daty wpływu danej sprawy. Termin ten może zostać przedłużony maksymalnie do roku. W celu uniknięcia wątpliwości dot. kolejności w której sprawy są rozpatrywane, można zapewnić pełną przejrzystość obecnego systemu automatycznego przydzielania spraw sędziom w kolejności alfabetycznej oraz postępu prac w poszczególnych sprawach, np. za pośrednictwem strony internetowej Trybunału.

2. Kworum obecności (13 z 15 sędziów)

67. Znowelizowany art. 10 ust. 1 (art. 1 ust. 3 ustawy nowelizacyjnej) stanowi „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. Nowe kworum dotyczy Zgromadzenia Ogólnego (art. 10 ust. 1 ustawy, z późn. zm.) oraz spraw rozpatrywanych w pełnym składzie (art. 44 ust. 1 ustawy, z późn. zm.). Artykuł 10 ust. 2 i artykuł 10 ust. 3 przewidują wyjątki, zwłaszcza pod postacią skarg indywidualnych i pytań prawnych (sprawy wnoszone przez sądy powszechne). Do orzekania w pełnym składzie poprzednia wersja ustawy wymagała obecności przynajmniej dziewięciu sędziów (art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy sprzed nowelizacji).

69. Z perspektywy porównawczej, kworum minimalne obowiązuje w większości europejskich systemów prawnych posiadających wyspecjalizowany sąd konstytucyjny. Kworum niezbędne do orzekania, które przekracza zwykłą większość sędziów danego trybunału jest rozwiązaniem powszechnie stosowanym w całej Europie. Wymóg obecności 2/3 ogólnej liczby sędziów sądu

¹⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Süßmann* przeciwko Niemcom, nr 20024/92, z dnia 16 września 1996 r., ust. 56.

¹⁵ Np. w Austrii obowiązują krótkie terminy wynoszące zaledwie cztery tygodnie w odniesieniu do badania wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów prezydenckich, jak również w odniesieniu do wniosków dotyczących ustanowienia oraz działalności komisji śledczych przy Radzie Narodowej.

¹⁶ Protokół nr 30 do Traktatu Lizbońskiego nie stanowi przeszkody w kontekście tego założenia.

konstytucyjnego wydaje się najczęściej stosowany w krajach europejskich, np. Albanii, Armenii, Austrii, Azerbejdżanie, Białorusi, Bułgarii, Republice Czeskiej, Gruzji, Litwie, Mołdawii, Rumunii, w Federacji Rosyjskiej i na Węgrzech. Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech składa się z dwóch senatów, każdego liczącego po ośmiu sędziów. Artykuł 15 ust. 2 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym wymaga obecności przynajmniej sześciu sędziów w każdym z senatów. Oznacza to wymóg obecności trzech czwartych ogólnej liczby członków senatu. Takie samo kworum musi zostać spełnione w Trybunale Konstytucyjnym Andory oraz w Sądzie Konstytucyjnym Gruzji, gdy ten zasiada jako kolegium (odpowiednik izby). Z drugiej strony, rzadko zdarza się, aby sąd konstytucyjny osiągał wymagane kworum przy obecności zwykłej większości sędziów, jak dzieje się to w przypadku Słowenii.

70. System austriacki, który skonfrontowany był z niezdolnością Trybunału Konstytucyjnego do działania w niepewnej sytuacji politycznej lat trzydziestych XX wieku, która ostatecznie doprowadziła do jego likwidacji, przewiduje szczególne zabezpieczenia mające na celu zapewnienie pełnego składu w każdej sprawie. Cel zabezpieczenia prawidłowego działania Trybunału uzyskuje się za pomocą systemu sześciu zastępców powołanych obok 12 sędziów Trybunału. Zmniejszenie składu ma miejsce jeśli – przy odroczonych rozprawach – liczba sędziów ulega redukcji (co rzadko ma miejsce); w takim wypadku prawo przewiduje minimalny wymóg obecności ośmiu sędziów (nie wliczając prezesa), co odpowiada większości dwóch trzecich.

71. Przedstawione powyżej omówienie porównawcze ukazuje, że wymóg udziału przynajmniej 13 spośród 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego podczas orzekania w pełnym składzie wykracza dalece poza analogiczne wymagania obecne w pozostałych krajach Europy. Choć według powszechnych standardów europejskich, kworum w sądzie konstytucyjnym powinno być wyższe niż połowa sędziów, to wymóg obecności 13 z 15 sędziów jest niezwykle wysoki, szczególnie jeśli nie istnieje system sędziów-zastępców, jak w Austrii lub w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Powód, dla którego tak wysokie kworum nie można znaleźć w innych krajach Europy jest oczywisty: tak surowy wymóg niesie ze sobą ryzyko zablokowania procesu decyzyjnego Trybunału i uczynienia go nieskutecznym, uniemożliwiając Trybunałowi wykonywanie swojego kluczowego zadania w postaci badania konstytucyjności aktów prawnych.

72. Kwestia tego, czy omawiane wysokie kworum samo w sobie nie spełnia standardów europejskich powinna być rozpatrywana w kontekście pozostałych przepisów, szczególnie biorąc pod uwagę, czy w powiązaniu z innymi przepisami może ono doprowadzić do zaburzenia pracy Trybunału.

3. Większość wymagana dla wydawania orzeczeń – większość 2/3

73. Zgodnie ze znowelizowanym art. 99 ust. 1 ustawy, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydawane w pełnym składzie (w sprawach abstrakcyjnych) zapadają większością dwóch trzecich głosów obecnych sędziów. Mając na względzie nowe (wyższe) kworum (patrz wyżej) oznacza to, że orzeczenie musi zostać zatwierdzone przez co najmniej dziewięciu sędziów, jeśli Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie. Te same zasady – kworum i większość dwóch trzecich głosów – dotyczą również Zgromadzenia Ogólnego Trybunału, które dzierży szerokie kompetencje organizacyjne¹⁷. Tylko w przypadku orzekania przez Trybunał w składach siedmiu lub trzech sędziów (m.in. skargi indywidualne i wnioski sądów powszechnych) wymagana jest zwykła większość głosów.

74. Analiza porównawcza wykazuje, że w zakresie kworum wymaganego do podjęcia decyzji, w znacznej większości europejskich systemów prawnych niezbędna jest tylko zwykła większość głosów. W Europie istnieją jedynie nieliczne – i ograniczone – wyjątki od tej reguły. Rząd odwołuje się do nich (CDL-REF(2016)015), nie biorąc jednak pod uwagę ich cech szczególnych, których uwzględnienie jest niezbędne dla prawidłowej oceny tych przypadków.

75. Większość dwóch trzecich głosów jest wymagana w przypadku niektórych, szczególnych kompetencji sądów konstytucyjnych Armenii, Węgier, Niemiec, Rumunii, Federacji Rosyjskiej, Serbii, "Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii" oraz Turcji. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka większością dwóch trzecich głosów w sprawach pozbawienia praw zasadniczych, zakazu działalności partii politycznych, pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego przez Bundestag lub Bundesrat oraz złożenia z urzędu sędziego federalnego lub krajowego (art. 13 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 9 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). W

¹⁷ Art. 10 ust. 1 z późn. zm. i art. 8 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

wymienionych przypadkach kontroli represyjnej celem takiego wymogu jest ochrona mniejszości, konkretnej (opozycyjnej) partii lub głowy państwa przed daleko idącą ingerencją w ich podstawowe prawa i możliwość ich udziału w procesie demokratycznym. W związku z tym przykładu tego nie można użyć jako argumentu porównawczego na poparcie słuszności zasady ogólnej, która ma zastosowanie do wszystkich spraw, o których Trybunał decyduje w pełnym składzie.

76. Innym przykładem wymienianym w tym kontekście jest kompetencja badania konstytucyjności *ex officio*, która obecna jest w Serbii i Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z art. 50 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Serbii, procedura oceny konstytucyjności lub legalności aktów generalnych może być wszczęta przez sam Trybunał Konstytucyjny na podstawie decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów wszystkich sędziów. Ponownie, jest to szczególna kompetencja w przypadku postępowań wszczętych przez sam trybunał, kompetencja, której większość sądów – w tym polski Trybunał – nie posiada. Artykuł 72 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej stanowi, że decyzje w sprawach wykładni Konstytucji¹⁸ Federacji Rosyjskiej zapadają większością nie mniej niż dwóch trzecich liczby urzędujących sędziów, podczas gdy stwierdzenie niekonstytucyjności następuje zwykłą większością głosów. Wymóg większości dwóch trzecich głosów pełni, w tym przypadku, funkcję ograniczającą konkretną – doniosłą – kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. Z tego powodu, również przykłady Rosji i Serbii nie mogą być wykorzystane jako argument porównawczy na rzecz słuszności ogólnej zasady, która ma zastosowanie do wszystkich spraw, które Trybunał rozpatruje w pełnym składzie.

77. Kolejną cechą sądownictwa konstytucyjnego jest wymóg jednomyślności przy orzekaniu, gdy niewielka liczba sędziów – na ogół trzech – jest właściwa do rozpatrzenia sprawy. W Austrii "mniejszy skład" pięciu sędziów decyduje jednomyślnie o odmowie rozpoznania skargi; pozostałe decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów. Należy zauważyć, że wymóg ten chroni kompetencje pełnego składu: jeśli nie można podjąć decyzji w sposób jednomyślny, należy wydać decyzję co do istoty sprawy. Ponadto, każdy sędzia Trybunału (nawet niezasiadający w danym składzie), może ponownie przydzielić sprawę pełnemu składowi. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, zasiadając w składzie trzech sędziów decyduje jednomyślnie o niedopuszczalności skarg indywidualnych (art. 93d ust. 1 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym). To jednak nie koniec postępowania; jeśli wśród trzech sędziów nie można osiągnąć jednomyślności, sprawa przekazywana jest większemu składowi, tj. Senatowi (art. 93b). Tutaj wymóg jednomyślności kompensuje redukcję składu i stanowi zabezpieczenie na rzecz wnioskodawcy. W związku z tym bardziej rygorystyczne wymogi dla składów trzech lub pięciu sędziów (a nie pełnego składu) również nie mogą być wykorzystywane jako argument porównawczy na rzecz słuszności ogólnej zasady, która ma zastosowanie do wszystkich spraw rozpatrywanych przez Trybunał w pełnym składzie.

78. Tych silnie osadzonych w konkretnych sytuacjach przypadków nie można używać na poparcie argumentu, jakoby większość kwalifikowana stanowiła europejską normę; najczęściej odnoszą się one do konkretnych decyzji, które z reguły nie rozstrzygają sprawy, nie pociągają za sobą wykładni Konstytucji ani nie uchylają ustawy.

79. Na tle przedstawionej powyżej analizy porównawczej kworum dwóch trzecich głosów wymagane do podjęcia decyzji wyraźnie nie stanowi ogólnej zasady dla podejmowania decyzji przez pełne lub zwykle składy sądów konstytucyjnych w Europie. Tak rygorystyczny wymóg niesie ze sobą ryzyko zablokowania procesu decyzyjnego Trybunału i uczynienia go nieskutecznym, co uniemożliwia mu wykonywanie swojego kluczowego zadania w postaci badania konstytucyjności aktów prawnych.

80. Zgodnie z ustawą o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Czeskiej, niektóre decyzje Sądu Konstytucyjnego również wymagają kwalifikowanej większości głosów – dziewięciu sędziów obecnych spośród łącznej liczby 15 sędziów. Sąd zasiada w składzie przynajmniej dziesięciu sędziów. Jeśli obecni są wszyscy sędziowie, jest to równoważne z większością trzech piątych (60 procent); jeśli obecna jest mniejsza liczba sędziów, np. z powodu choroby, stosunek ten automatycznie wzrasta. Tę szczególną większość stosuje się w przypadkach zdrady stanu przez prezydenta Republiki oraz przekazania jego lub jej władzy premierowi, kontroli traktatów przed ich ratyfikacją oraz unieważnienia ustaw lub ich poszczególnych przepisów.

¹⁸ W takich, niespomych, postępowaniach nie podważa się konstytucyjności ustawy. Trybunał przedstawia ogólnie wiążącą interpretację przepisów Konstytucji.

81. Tym, co odróżnia przykład polski od czeskiego jest Artykuł 190 ustęp 5 polskiej Konstytucji, stanowiący, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego *"zapadają większością głosów"*. Podczas gdy rząd utrzymuje, że brak słowa *"zwykłej"* pozwala na wprowadzenie większości kwalifikowanej, taka interpretacja zdaje się przeczyć brzmieniu tego przepisu. Ugruntowaną praktyką Trybunału Konstytucyjnego, w oparciu o Artykuł 190 ustęp 5 Konstytucji, a także dominującą, lub nawet jednomyslną opinią wśród polskich konstytucjonalistów jest, że przepis ten postuluje wymóg zwykłej większości, wskazując, że wykładnia taka stała się częścią praktyki konstytucyjnej.

82. Taka ustalona praktyka konstytucyjna nie może zostać zmieniona przez ustawodawcę w procedurze zwykłej, ale tylko w drodze poprawki do Konstytucji, wymagającej kwalifikowanej większości głosów. Zmiana wprowadzająca wyższą większość w drodze zwykłych przepisów jest sprzeczna z zasadą państwa prawnego, być może również w świetle prawa krajowego. O tym, czy art. 99 ust. 1, z późn. zm., jest w istocie sprzeczny z konstytucją, stanowi kwestię wykładni polskiego prawa konstytucyjnego, która musi zostać ustalona w sposób ostateczny i wiążący przez właściwy organ, którym jest Trybunał Konstytucyjny.

83. Wreszcie, należy podkreślić, że ustalenie kwalifikowanej większości w sprawach abstrakcyjnych, wszczynanych przez organy państwa, oraz zwykłej większości w sprawach indywidualnych, cechuje brak konsekwencji. Oznacza to, że konstytucyjność ustawy może zostać podważona w postępowaniu abstrakcyjnym przed pełnym składem i nawet jeśli zwykła większość sędziów uzna ustawę za niekonstytucyjną, może ona *"przeżyć"*, ponieważ nie można osiągnąć większości dwóch trzecich. Ta sama ustawa może zostać zakwestionowana w drodze skargi indywidualnej i w takim przypadku zwykła większość czterech z siedmiu sędziów będzie mogła ją uchylić. To prawda, że postępowania abstrakcyjne postrzegane są jako bardziej skomplikowane i można stosować do nich wyższy poziom kontroli. Niemniej jednak faktem pozostaje, że ten sam przepis może podlegać różnym standardom kontroli, a jego potencjalne uchylenie zależy od rodzaju postępowania wszczętego w celu kontroli konstytucyjności tego przepisu. Sprzeczność ta powinna zostać wyeliminowana poprzez obniżenie większości głosów wymaganej w przypadku rozstrzygnięć pełnego składu do zwykłej większości.

4. Opóźnienie rozpraw

84. Zgodnie ze znowelizowanym 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. Termin co najmniej trzech miesięcy nie musi nieść za sobą poważnych, negatywnych konsekwencji dla wielu spraw. Nie ma wątpliwości, że termin trzech miesięcy umożliwiłby stronom rzetelne przygotowanie się do sprawy. Z tego powodu praktyką wielu sądów konstytucyjnych jest ogłaszanie rozpraw z wyprzedzeniem jednego lub dwóch miesięcy, bez ściśle określonego minimalnego wymogu. Podczas decydowania o terminach rozpraw sądy kierują się natomiast ogólnymi zasadami rzetelnego procesu i *"równości broni"*. Czynnikiem, który może doprowadzić do wyznaczenia późniejszego terminu może być, w szczególności, złożoność sprawy, jak miało to miejsce w toczących się przed wieloma sądami postępowaniach w sprawie europejskiego mechanizmu stabilności/programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych (tzw. OMT). Przykładowo, Austriacki Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, powiadamia strony na dwa tygodnie przed rozprawą, w pilnych przypadkach jedynie tydzień wcześniej.

86. Nie istnieje jednolita, europejska zasada dotycząca konkretnej długości wyznaczanych terminów rozpraw, ale istnieje zasada stanowiąca o konieczności zapewnienia sądom swobody w wyznaczaniu terminów postępowań, w szczególności dla wyznaczania dat rozpraw publicznych. Sądy konstytucyjne potrzebują elastyczności, szczególnie w chwilach kryzysowych. Odwołać się tu należy do spraw związanych z działalnością terrorystyczną, takich jak postępowanie w sprawie *"Schleyer – Frakcja Czerwonej Armii"*, które toczyło się przed niemieckim Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, w której znaczna liczba pasażerów i główny dowódca przetrzymywani byli przez porywaczy, a wynik postępowania konstytucyjnego decydował o ich życiu lub śmierci¹⁹.

87. Narzucanie tak długich odstępów czasowych w kwestii rozpraw może pozbawić Trybunał środków skutecznego działania, a w wielu przypadkach uczynić je nieznaczącymi, nawet biorąc pod

¹⁹ Wyrok z 16 października 1977 r.; nr 1 BvQ 5/77.

uwagę wyjątki przewidziane w ustępie 2a (wnioski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sprawy dotyczące praw człowieka oraz sprawy dotyczące regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu). Brakuje ogólnego przepisu, który pozwalałby Trybunałowi na skrócenie tych terminów w pilnych przypadkach. Sytuacja ta, ponownie, stoi w sprzeczności z wymogiem rozsądnego okresu postępowania wymaganym przez Artykuł 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

5. Wnioski dotyczące kwestii proceduralnych

88. Choć każda ze zbadanych powyżej zmian proceduralnych sama w sobie jest problematyczna, ich łączny skutek poważnie ograniczyłby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego, czyniąc jego proces decyzyjny ekstremalnie trudnym i spowalniając postępowanie przed Trybunałem. W ten sposób Trybunał stanie się nieskuteczny w roli gwaranta Konstytucji. Wymóg większości dwóch trzecich, wysokie kworum obecności oraz kolejność orzekania wspólnie pociągają za sobą poważne konsekwencje dla prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

89. W swoim Sprawozdaniu w sprawie praworządności, Komisja Wenecka zwróciła uwagę na fakt, iż "wszyscy powinni mieć możliwość podważania działań i decyzji rządu, które negatywnie wpływają na ich prawa lub interesy. Zakaz takiego sprzeciwiania się narusza zasadę rządów prawa"²⁰ oraz "muszą istnieć sprawiedliwe i jawne posiedzenia oraz rozsądny okres, w którym sprawa jest rozpatrywana i rozstrzygana"²¹ "Prawami w sposób najbardziej oczywisty związanymi z zasadą rządów prawa są: (1) prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości... prawo do skutecznego środka prawnego (Artykuł 13 EKPC)... oraz rozsądny okres, w którym sprawa jest rozpatrywana i rozstrzygana..."²²

90. "Sądownictwo konstytucyjne stanowi kluczowy element systemu kontroli i równowagi w demokracji konstytucyjnej."²³ W tym świetle zmiany nowelizacyjne, zwłaszcza ich łączny efekt, zagrażają nie tylko rządowi prawa, ale także funkcjonowaniu systemu demokratycznego, ponieważ uczyniłyby nieskutecznym istotny czynnik kontroli i równowagi. Zagrożone mogą być prawa człowieka, ponieważ prawo do uczciwego procesu przed niezależnym sądem²⁴ – Trybunałem Konstytucyjnym – jest zaburzone, wraz ze zdolnością Trybunału do zapewnienia, że krajowe ustawodawstwo przestrzega praw człowieka.

91. Aby zaspokoić potrzebę większej przejrzystości, przyspieszenia postępowania przed Trybunałem i zapewnienia, że nie istnieje nadmierna swoboda uznania w zakresie kolejności orzekania, Komisja Wenecka zaleca wdrożenie innych mechanizmów, które pozostaną w zgodzie z zasadą rządów prawa, np. zwiększenie przejrzystości istniejącego systemu dystrybucji spraw i ich przepływu w Trybunale oraz wprowadzanie rozsądnych terminów ich rozstrzygania.

C. Postępowania dyscyplinarne i odwoływanie sędziów

92. Zgodnie ze znowelizowanym artykułem 28a "postępowanie 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 miała prawa wszczynania postępowań dyscyplinarnych.

93. To prawda, że postępowania dyscyplinarne wobec sędziów sądów konstytucyjnych mogą być wszczynane także w innych krajach, np. Niemczech i Austrii, ale w tych krajach władze polityczne nie pełnią żadnej roli w inicjowaniu tych postępowań. Uzasadnienie dla wprowadzenia takiego przepisu do polskiej ustawy nie jest jasne. Ustawa nie przyznaje prawa do wszczynania takiego postępowania żadnemu innemu zewnętrznemu podmiotowi, a Prezydent i Minister Sprawiedliwości nie pełnią żadnej

²⁰ CDL-AD(2011)003rev, Sprawozdanie w sprawie praworządności – przyjęte przez Komisję Wenecką podczas swojego 86. posiedzenia plenarnego (Wenecja, 25-26 marca 2011 r.), par. 53.

²¹ Ibid, par. 56

²² Ibid, par. 60

²³ CDL-AD (2013)012, Opinia dotycząca czwartej poprawki do ustawy zasadniczej Węgier przyjęta przez Komisję Wenecką podczas swojego 95. posiedzenia plenarnego (Wenecja, 14-15 czerwca 2013 r.), par. 76.

²⁴ Patrz np. *Hirschhorn przeciwko Rumunii*, 29294/02, 26 czerwca 2007 r., par. 49; *Hornsby przeciwko Grecji*, 18357/91, 19 marca 1997 r., par. 40; *Burdov przeciwko Rosji*, 59498/00, 7 maja 2002 r., par. 34ff; *Gerasimov i inni przeciwko Rosji*, 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11, 1 lipca

szczególnej roli w postępowaniach karnych, które mogą toczyć się przeciwko sędziom Trybunału Konstytucyjnego na warunkach określonych w art. 24-27 ustawy.

94. Z punktu widzenia niezależności Trybunału i podziału władz szczególnie niepokojący jest nowy art. 31a ust. 1 ustawy, który stanowi "[w] szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału." To działanie Zgromadzenia Ogólnego może nastąpić na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości (art. 31a ust. 2), choć Trybunał Konstytucyjny zachowuje swobodę decydowania. Ponadto, ostateczna decyzja zostanie podjęta przez Sejm. Nowe przepisy są nader dyskusyjne, ponieważ mandat sędziego może teraz zostać wygaszony przez parlament, który ze swej natury decyduje również w oparciu o interesy polityczne. W każdym razie, przepisy takie nie mogą zostać wprowadzone bez wyraźnej podstawy konstytucyjnej.

D. Uchylenie niektórych przepisów z ustawy

95. Nowelizacja uchyla art. 16 ustawy, który przewidywał zasadę niezależności sędziów Trybunału. Ministerstwo Sprawiedliwości argumentowało, że skreślenie tego przepisu, jak również pozostałych omówionych poniżej, stanowi zwykłe uporządkowanie ustawy, aby uniknąć powtarzania przepisów określonych w Konstytucji. Jednakże, choć zasada niezależności zapisana jest w Artykule 185 ust. 1 Konstytucji, w chwili obecnych kontrowersji politycznych i konstytucyjnych uchylenie tego artykułu z ustawy w sposób oczywisty wysyła zły sygnał w niewłaściwym momencie.

96. Artykuły 17, 19 i 20 ustawy określają procedurę wyboru sędziów Trybunału. Z wyjątkiem art. 17, przepisy te zostały uchylone przez poprawkę. Uchylenie tych przepisów oznacza, że wybór sędziów określa Regulamin Sejmu, jak to miało miejsce do czasu przyjęcia nowej ustawy w czerwcu 2015 r. Jest to godne ubolewania, ponieważ – jak wynika z obecnego kryzysu – wybór sędziów do Trybunału Konstytucyjnego jest kwestią o szczególnej wadze dla sądownictwa konstytucyjnego i powinien być normowany prawem, którego konstytucyjność może być kontrolowana przez sam Trybunał.

97. Wreszcie, szereg innych przepisów zostało uchylonych bez żadnego wyraźnego powodu.

E. Skład Trybunału

98. Jak określono w sekcji II dot. zakresu opinii, kwestia składu Trybunału, zwłaszcza quorum obecności, jest nieodłącznie związana z funkcjonowaniem Trybunału. Niniejsza opinia powinna więc również odnieść się do tych nominacji.

1. Przyjęcie artykułów 137 i 137a Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

99. Będąc przedmiotem niniejszej opinii nowelizację z dnia 22 grudnia 2015 r. poprzedzały zmiany uchwalone przed wyborami z 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji (aby uzyskać więcej informacji – patrz chronologia przedstawiona w załączniku). W czerwcu 2015 r. parlament przyjął Ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która weszła w życie w dniu 30 sierpnia 2015 r. Istotną propozycją, w odniesieniu do której osiągnięto konsensus w grupie roboczej przygotowującej Ustawę o Trybunale, została usunięta w trakcie procesu legislacyjnego: tj. aby neutralne instytucje takie jak uczelnie wyższe, władza sądownicza i organy samorządów prawniczych miały prawo zgłaszania kandydatów na sędziów Sejmowi (selekcja wstępna). W zamian przyjęto przepis przejściowy, art. 137, stanowiący: "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". Poprzez ujęcie całego roku 2015, Sejm siódmej kadencji był w stanie wybrać sędziów do Trybunału Konstytucyjnego nawet po zakończeniu własnej kadencji.

100. Zgodnie z Artykułem 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 w dniu 25 października 2015 roku. Pierwsze posiedzenie Sejmu nowej, ósmej kadencji, rozpoczęło się w dniu 12 listopada 2015 roku. Oznacza to, że siódma kadencja Sejmu trwała do 11 listopada 2015 roku.

101. W praktyce, sędziowie wybrani przez Sejm siódmej kadencji mieli zastąpić nie tylko trzech sędziów, których kadencje wygasły w dniu 6 listopada 2015 roku, ale również dwóch sędziów,

których kadencje upływały, odpowiednio, w dniach 2 i 8 grudnia 2015 roku. W istocie, podczas ostatniego posiedzenia siódmej kadencji, w dniu 8 października 2015 r., Sejm przyjął pięć uchwał, w których wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże, w następstwie wyboru sędziów, Prezydent RP nie przyjął od nich ślubowania.²⁵

102. Podczas pierwszego posiedzenia Sejmu ósmej kadencji zgłoszono projekt poprawki do ustawy. Poprawka uchylała art. 137 ustawy i dodawała art. 137a, który pozwolił nowemu Sejmowi retroaktywnie wypełnić wszystkie wakaty z roku 2015. Poprawka została przyjęta 19 listopada 2015 r. i następnego dnia podpisana przez Prezydenta RP.

103. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął uchwały unieważniające wybór pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dn. 8 października 2015 r. Pięciu kandydatów na nowych sędziów zostało zgłoszonych w dniu 1 grudnia 2015 r. Pomimo postanowienia o zabezpieczeniu wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 30 listopada 2015 r. Sejm wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r. W nocy 2 grudnia 2015 r. Prezydent RP przyjął ślubowanie od nowo wybranych sędziów.

104. W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 ustawy jest zgodny z Artykułem 194 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r., ale jest niekonstytucyjny w zakresie dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencje upłynęły w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r.

105. W dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137a ustawy jest niezgodny z Artykułem 194 ust. 1 w związku z Artykułem 7 Konstytucji w odniesieniu do trzech wakatów z dnia 6 listopada 2015 r.

106. Po wydaniu postanowienia w sprawie U 8/15 w dniu 7 stycznia 2016 r. (ogłoszonego w dniu 11 stycznia 2016 r.), umarzającego postępowanie w sprawie wniosku przeciwko uchwałom Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r., ponieważ nie stanowią one aktów normatywnych podlegających kognicji Trybunału, Prezes Trybunału włączył do grupy sędziów orzekających dwóch sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. w związku z wakatami z dni 2 i 8 grudnia 2015 r., ale nie włączył trzech sędziów wybranych w związku z wakatami z 6 listopada 2016.

107. W rezultacie w Trybunale zasiada obecnie 12 sędziów oraz dwie grupy po trzech sędziów każda, tzw. "sędziów październikowych" wybranych przez Sejm siódmej kadencji oraz "sędziów grudniowych" wybranych przez Sejm ósmej kadencji. Jednakże, mandaty obu grup sędziów mają bardzo różne podstawy prawne. Grudniowe wybory zostały dokonane pomimo postanowienia o zabezpieczeniu skierowanego przez Trybunał do Sejmu, by nie wybierać nowych sędziów. Sejm wybrał pięć osób dzień przed posiedzeniem Trybunału w sprawie ważności czerwcowej ustawy i jej art. 137. Do tamtej pory Prezydent przez blisko dwa miesiące nie przyjmował przysięgi od sędziów październikowych, podnosząc wątpliwości co do ważności ich wyboru. Wydaje się, że Prezydent nie

²⁵ W sprawie *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych stanął przed niejako analogicznym problemem. W przedmiotowej sprawie ustępujący prezydent USA (John Adams) za radą i zgodą Senatu powołał szereg osób do pełnienia funkcji publicznych, w tym Williama Marbury'ego, mianowanego sędzią pokoju. Jednakże, Sekretarz Stanu nowego prezydenta, pochodzący z innej partii politycznej, odmówił przesłania nominacji zainteresowanemu, więc Marbury wszedł na drogę sądową.

Sąd Najwyższy uznał, że powołanie miało miejsce, a niedostarczenie nominacji było niezgodne z prawem. Sąd uznał, że powołanie na urząd następuje "z chwilą wykonania ostatniej czynności przez organ nominujący". Id. w 157. Tą czynnością był podpis prezydenta i zapieczętowanie nominacji. Następujące dostarczenie dokumentu nie było częścią procesu mianowania. Sąd zauważył, że "Należy przyjąć pewien punkt w czasie, w którym władza egzekutywy nad urzędnikiem, nieusuwalnym z jej woli, musi ustać. Za ten moment należy uznać wykonanie konstytucyjnego prawa powołania. Prawo to zostało wykonane z chwilą wykonania ostatniej czynności przez organ posiadający to uprawnienie" w pkt 157.

Sąd zauważył następnie, że po powołaniu i podpisaniu nominacji, Sekretarz Stanu kolejnego prezydenta, pochodzący z innej partii politycznej, nie może zgodnie z prawem odmówić dostarczenia jej w oparciu o instrukcje tego prezydenta. "Nie jest to postępowanie, które może ulec zmianie, jeśli osąd władzy wykonawczej zasugeruje alternatywę, ale stanowi dokładny proces wytyczony przez prawo i należy go ściśle przestrzegać." Id. w pkt 158. Ponadto, "gdy urzędnik jest nieusuwalny z woli władzy wykonawczej, mianowania nie można wycofać i unieważnić. Nastąpiło wykonanie uprawnień, którego nie można powtórzyć. Władza wykonawcza może decydować swobodnie do momentu dokonania aktu mianowania. Jednakże po mianowaniu władza nad urzędem ulega zakończeniu we wszystkich przypadkach, w których urzędnik nie jest z mocy prawa usuwalny przez egzekutywę." Id. w 162 "Wstrzymywanie nominacji jest więc ... naruszeniem nabytego prawa."

miał żadnych wątpliwości co do ważności wyboru sędziów grudniowych, mimo że art. 137a dotyczący wyboru następców wszystkich sędziów, których mandat wygasł w 2015 r., został zaskarżony w trwającym postępowaniu przed Trybunałem. Nie czekając na orzeczenie Trybunału, Prezydent natychmiast przyjął od nich przysięgę.

108. Eksperti rządowi przekonują, że przysięga jest decydująca przy finalnej ocenie ważności wyboru. Jednakże, w przeciwieństwie do przysięgi członków Parlamentu (w obecności Sejmu, art. 104 ust. 2 Konstytucji) oraz członków Rządu (w obecności Prezydenta, art. 151 Konstytucji), przysięga sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest regulowana jedynie przez ustawę o Trybunale a nie przez samą Konstytucję. W związku z tymi prawnymi okolicznościami, złożenie przysięgi nie może być uważane za wymóg zatwierdzający wybór sędziów konstytucyjnych. Przyjęcie przysięgi przez Prezydenta jest oczywiście istotne – również jako widoczny znak lojalności wobec Konstytucji – ale spełnia głównie funkcję ceremonialną.

109. Należy przypomnieć, że zgodnie z wyrokiem z 9 grudnia 2015 r., początkiem urzędowania sędziów Trybunału jest ich wybór przez Sejm (lub późniejsza data, jeżeli wybory odbywają się zanim zwalnia się stanowisko) a nie uroczysta chwila złożenia przysięgi. Ten wyrok musi być przestrzegany. Zgodnie z polską Konstytucją to Trybunał Konstytucyjny a nie Prezydent jest ostatecznym arbitrem w sprawach dotyczących interpretacji Konstytucji. Prezydent oraz inne organy państwa są odpowiedzialne za zapewnienie wdrożenia wyroków Trybunału.

2. Zwyczaj konstytucyjny uniemożliwiający ustępującej większości wybieranie sędziów po wyborach parlamentarnych

110. Delegację Komisji Weneckiej poinformowano, że w 1997 r. - po wyborach parlamentarnych i przed rozpoczęciem kadencji nowego Sejmu - ustępująca większość parlamentarna nie wybrała trzech sędziów do Trybunału pomimo tego, że miała taką możliwość. Rząd i eksperci prawni argumentują, że ten precedens stworzył zwyczaj konstytucyjny, którego przestrzegać musiał Sejm VII kadencji.

111. Zwyczaj konstytucyjny nie jest łatwo definiowany z racji swojego charakteru, będąc niepisaną częścią Konstytucji. W raporcie Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji konstytucyjnych zbadano mechanizmy ustanawiania zwyczaju konstytucyjnego i stwierdzono, że powstają one głównie w starszych konstytucjach i „ewoluują w czasie, odzwierciedlając działania i normatywny odbiór podmiotów politycznych.”²⁶

112. Jeżeli chodzi o sytuację w Polsce, przedwczesne wydaje się definiowanie zwyczaju konstytucyjnego na podstawie pojedynczego zdarzenia; wydarzenia, do powtórzenia którego nawet nie doszło kolejnym razem, kiedy nadarzyła się ku temu okazja w 2015 r. W każdym razie, organ uprawniony do definiowania zwyczaju konstytucyjnego – Trybunał Konstytucyjny – nie uczynił tego w swoim wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. Tak naprawdę, gdyby nowa większość parlamentarna w 1997 r. chciała przekształcić precedens z tego roku w wiążącą zasadę, Sejm mógł przyjąć go jako nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

113. Dodając art. 137 do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Sejm VII kadencji naruszył Konstytucję, co stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. Stanowisko Trybunału jest również wyraźnie zgodne z opinią Komisji Weneckiej z 2014 r. w sprawie procedury powoływania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego w okresie zmiany na urządzie prezydenta w Słowacji.²⁷

114. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wydaje się jeszcze bardziej zakorzenione w europejskim dziedzictwie konstytucyjnym, jeżeli weźmiemy pod uwagę demokratyczny aspekt procedury nominacji. Powoływanie sędziów trybunału konstytucyjnego przez parlament będący

²⁶ CDL-AD(2010)001, Raport w sprawie nowelizacji konstytucyjnych, przyjęty przez Komisję Wenecką na 81. sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 grudnia 2009 r.), pkt 115 i nast.

²⁷ CDL-AD(2014)015, Opinia w sprawie procedury powoływania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego w okresie zmiany na urządzie prezydenta w Słowacji, przyjęta przez Komisję Wenecką na 99. sesji plenarnej (Wenecja, 13-14 czerwca 2014 r.), pkt 24.

reprezentantem narodu nadaje sędziom i Trybunałowi legitymację demokratyczną. Ponieważ skład parlamentu zmienia się po wyborach, nowego parlamentu nie wolno pozbawiać przysługującego mu prawa do podejmowania własnych decyzji w kwestiach pojawiających się w trakcie trwania jego mandatu. Sprzeczną z zasadami demokracji byłaby sytuacja, gdyby parlament mógł mianować urzędników publicznych, w tym sędziów, z (dużym) wyprzedzeniem, nawet gdy ich kadencja wygasa w trakcie trwania parlamentu kolejnej kadencji. I vice versa, parlament kolejnej kadencji musi respektować decyzje poprzedniego parlamentu w odniesieniu do mianowania urzędników publicznych.

3. Zasada pluralizmu

115. Władze polskie w trakcie spotkań w Warszawie oraz w memorandum rządowym powoływały się na „zasadę pluralizmu” jako mającą zastosowanie do sądów konstytucyjnych. Jako podstawę tej zasady cytowano Komisję Wenecką: *„Partia rządząca nie powinna być w stanie powoływać wszystkich sędziów według swojego uznania. Dlatego też kadencje sędziów konstytucyjnych nie powinny pokrywać się z kadencjami parlamentu.”*²⁸

116. Komisja Wenecka rzeczywiście regularnie zaleca ustanawianie mechanizmów, które umożliwiają zagwarantowanie zrównoważonego składu sądów konstytucyjnych.²⁹ W swoim raporcie z 1997 r. Komisja wyjaśnia, co rozumie przez pluralizm: *„Sprawiedliwość konstytucyjna musi poprzez swój skład gwarantować niezależność wobec różnych grup interesów i przyczyniać się do powstawania orzecznictwa, które ma na uwadze taki pluralizm.”*³⁰ Nacisk kładzie się tutaj na niezawisłość sędziów i ich poszanowanie pluralizmu, a nie „reprezentowanie” przez nich interesów partyjnych.

117. Większość rządowa w Polsce argumentuje, że aktualna opozycja miała czas w trakcie dwóch kadencji Sejmu, aby mianować sędziów według swojego uznania. W rezultacie większość sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest postrzegana jako „sędziowie opozycji”. Zgodnie z tym rozumowaniem, zasadę pluralizmu złamano, ponieważ ustępująca większość parlamentarna chciała obsadzić 14 z 15 miejsc w Trybunale Konstytucyjnym.

118. Wizja Trybunału Konstytucyjnego, w którym pewni sędziowie „należą” do jednej partii, a pozostali „należą” do innej partii wydaje się stawiać znak równości pomiędzy Trybunałem a kolejną izbą parlamentu. Było to wyraźnie widoczne, kiedy sędziowie zostali oznaczeni różnymi kolorami na diagramach przedstawionych delegacji Komisji Weneckiej, tak jakby sędziowie ci stanowili ugrupowanie w parlamencie. Komisja Wenecka nie może zgodzić się z takim podejściem i ma trudności ze zrozumieniem celu zapewnienia „pluralizmu” w Trybunale Konstytucyjnym, jeśli oznacza to po prostu mianowanie do Trybunału odpowiedniej liczby własnych „przedstawicieli”. Rozumowanie takie wydaje się zakładać, że brak pluralizmu partyjnego ma znaczenie pod względem prawnym, ale taka koncepcja nie ma żadnych podstaw konstytucyjnych.

119. Podczas gdy posłowie w sposób uzasadniony reprezentują poglądy partii politycznych, ich rola istotnie różni się od roli sędziów sądu konstytucyjnego. Sędziowie konstytucyjni mają „obowiązek niewdzięczności” wobec władzy, która ich wybrała bądź powołała. Bardzo możliwe, że zostali nominowani przez jakąś partię i wybrani przez jej posłów, ale nigdy nie mogą takiej partii reprezentować. Jako sędziowie są niezawisli, i w pierwszym rzędzie pozostają wierni Konstytucji, a nie tym, którzy ich wybrali.

120. Delegację Komisji Weneckiej poinformowano w trakcie wizyty w Warszawie, że trzech sędziów Trybunału wybrano w gruncie rzeczy głosami opozycji. Traktowanie tych sędziów jako „opozycyjnych” nie jest właściwe. Co więcej, pozostałych sędziów wybranych głosami większości nie można traktować jako reprezentantów partii, która na nich głosowała.

²⁸ CDL-STD(1997)020, Raport w sprawie składu sądów konstytucyjnych, Science and Technique of Democracy, nr 20 (1997), s. 21.

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

³⁰ CDL-STD(1997)020, s. 21.

121. Jest oczywiste, że obecny konflikt dotyczący składu Trybunału Konstytucyjnego ma swoje źródło w działaniach poprzedniego Sejmu. Należy też zauważyć, że od czasu wyroku z 3 grudnia 2015 r. 14 sędziów nie zostało wybranych w trakcie mandatu poprzedniej większości sejmowej. Zgodnie z tym wyrokiem, dwaj sędziowie, którzy zostali wybrani przez Sejm VIII kadencji, są już członkami Trybunału. Dlatego też nie jest łatwo ustalić, dlaczego nowelizacje z dnia 22 grudnia 2015 r. mają być działaniem naprawczym w odniesieniu do niekonstytucyjnych działań poprzedniej większości.

122. Większość rządowa ponadto utrzymuje, że wszystkie pięć wolnych stanowisk mogłoby zostać obsadzonych w trakcie Sejmu VIII kadencji, gdyby Prezydent wyznaczył wcześniejszy termin wyborów parlamentarnych. Argument ten jest nieco hipotetyczny. Delegacja Komisji Weneckiej nie usłyszała żadnych zarzutów, że Prezydent RP specjalnie opóźnił rozpisanie wyborów w celu umożliwienia Sejmowi VII kadencji wyboru trzech sędziów. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że terminy końca VII kadencji Sejmu i rozpoczęcia VIII kadencji przesądzały, które wolne stanowiska mogą być obsadzone w wyniku odpowiedniego terminu zwołania parlamentu.

123. Sejm jako podmiot polityczny jest w najlepszej pozycji do prowadzenia dialogu sprzyjającego rozwiązaniu politycznemu. Konieczne jest znalezienie rozwiązania trwającego impasu; rozwiązanie takie w demokracji konstytucyjnej musi być oparte na Konstytucji, której wykładni dokonuje Trybunał Konstytucyjny jako organ do tego uprawniony. Dlatego też Komisja Wenecka wzywa Sejm do znalezienia rozwiązania opartego o rządy prawa, respektującego wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

124. Decyzje sądu konstytucyjnego, które są wiążące na mocy krajowego prawa konstytucyjnego, muszą być respektowane przez inne organy polityczne – to standard europejski i międzynarodowy o fundamentalnym znaczeniu dla podziału władz, niezawisłości sądownictwa i właściwego funkcjonowania rządów prawa. Ma to szczególne znaczenie w przypadku decyzji Trybunału w sprawie powołania nowych sędziów w październiku/grudniu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wybór sędziów, którzy obsadzili stanowiska zwolnione w grudniu 2015 r., tj. po rozpoczęciu kadencji nowego Sejmu, nie leżał w kompetencji poprzedniego Sejmu. Wyrok ten musi być respektowany przez poprzedni rząd, który obecnie jest w opozycji. Wybór tych sędziów przez Sejm VIII kadencji miał podstawę konstytucyjną. Z drugiej strony, wybór sędziów, którzy obsadzili stanowiska zwolnione w trakcie Sejmu VII kadencji, ma również podstawę konstytucyjną, a nowy Sejm również musi respektować ten wybór.

125. Delegacja Komisji Weneckiej w trakcie pobytu w Warszawie pozyskała wreszcie informacje, że w Sejmie zgłoszono projekt zmian w Konstytucji. Komisja nie miała sposobności, aby przeanalizować projekty poprawek, ale wydają się one zawierać zapis o wygaśnięciu kadencji wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Tak radykalny krok, nawet gdyby został przyjęty konstytucyjną większością głosów, stanowiłby rażące naruszenie standardów europejskich i międzynarodowych, zwłaszcza zasady rządów prawa i podziału władz.

VI. Lojalna współpraca między gałęziami władzy państwowej

126. Orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego wskazują, że zarówno obecna jak i poprzednia większość w Sejmie podejmowała działania sprzeczne z Konstytucją, których podstawą był najwyraźniej pogląd, iż (zwykła) większość parlamentarna może zmieniać sytuację prawną na swoją korzyść, posuwając się aż do granic konstytucyjnych – i przekraczając je. Praktyka ta stoi w sprzeczności z modelem systemu demokratycznego opartego na praworządności i podlegającego zasadzie podziału władzy.

127. Na podstawie informacji uzyskanych podczas wizyty w Warszawie można stwierdzić, że ogólna ocena wskazuje na istnienie polityki zwykłej większości w parlamencie, której celem jest wpływanie na skład Trybunału Konstytucyjnego i jego procedurę w sposób niezgodny z zasadą praworządności wynikającą z europejskich i międzynarodowych standardów.

128. W wydanej w 2012 r. opinii na temat Rumunii, która wykazuje pewne podobieństwa, Komisja Wenecka stwierdziła, że *"nie zachowano rozdziału między instytucjami a osobami w nich"*

obsadzonymi. Świadczy to o traktowaniu osób sprawujących urząd jako przedstawicieli sił politycznych, które takie osoby nominowały lub poparły w wyborach na dany urząd. W stosunku do osób sprawujących urząd mogło istnieć oczekiwanie, że będą sprzyjały stanowiskom określonych partii politycznych, nowa większość parlamentarna może zaś uznawać za zasadne odwołanie osób sprawujących urząd, które zostały powołane przez poprzednią większość. Tego rodzaju brak poszanowania dla instytucji wiąże się ściśle z kolejnym problemem występującym w kulturze politycznej i konstytucyjnej, mianowicie lekceważeniem zasady lojalnej współpracy między instytucjami."

129. Komisja uznała ponadto, że „wydaje się, że niektórzy uczestnicy procesu byli zdania, iż wszystko, co jest wykonalne zgodnie z literą Konstytucji, jest zarazem dopuszczalne. Podstawą takiego myślenia mogło być przekonanie, że większość może uczynić wszystko, czego zapagnie, ponieważ jest większością. Mamy tu niewątpliwie do czynienia z błędnym rozumieniem demokracji. Demokracji nie można bowiem sprowadzać do rządów większości; rządy większości napotykać ograniczenia w postaci Konstytucji i prawa, przede wszystkim w celu zabezpieczenia interesów mniejszości. Choć oczywiste jest, że większość kieruje państwem przez okres kadencji, nie wolno jej próbować podporządkować mniejszości. Ma natomiast obowiązek szanować tych, którzy przegrali ostatnie wybory.”³¹

130. Potrzebne jest dojrzałe rozumienie instytucji konstytucyjnych, które akceptuje fakt, że nawet jeśli reformy polityczne uzyskały silny mandat, muszą one pozostać w granicach wyznaczonych przez Konstytucję, zaś rolą właściwego organu – Trybunału Konstytucyjnego – jest orzekanie, kiedy granice te zostały przekroczone.

131. Komisję Wenecką poinformowano też o zniesławiających deklaracjach kierowanych rzekomo pod adresem członków Trybunału Konstytucyjnego. I w tym przypadku trafne mogą się okazać fragmenty opinii Komisji w sprawie Rumunii. Jak zwróciła uwagę Komisja:

"62. Poważny niepokój budzą wypowiedzi prezydenta, członków rządu i parlamentu podważające wiarygodność sądownictwa, nawet jeśli nie stanowią one dla sędziów formalnej przeszkody do wypełniania powierzonego im konstytucyjnego mandatu. Późniejsze wycofanie tego rodzaju stwierdzeń nie zmienia faktu wyrządzenia szkody instytucjom państwowym, a tym samym całemu państwu.

63. Występująca w charakterze urzędowym władza publiczna nie posiada takiej samej wolności wypowiedzi jak jednostka niepełniąca funkcji publicznych. Organy państwa mogą oczywiście publicznie nie zgadzać się z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Muszą przy tym jednak dać jasno do zrozumienia, że decyzję taką wykonają oraz ograniczyć swą krytykę do samego orzeczenia. Ataki ad personam kierowane pod adresem wszystkich lub poszczególnych sędziów są ewidentnie niedopuszczalne i stanowią zagrożenie dla pozycji wymiaru sprawiedliwości, jak również społecznego zaufania i szacunku, jakich system ten wymaga.

64. Publiczne ataki przypuszczane przez inne instytucje państwowe lub ich przedstawicieli stanowią zagrożenie dla niezawisłości i neutralności Trybunału Konstytucyjnego. Tego rodzaju ataki stoją w sprzeczności z pozycją Trybunału jako gwaranta nadrzędności Konstytucji. (...) i są problematyczne z punktu widzenia konstytucyjnie gwarantowanej niezawisłości i nieusuwalności sędziów Trybunału. (...).

65. Kolejnym aspektem niezbędnego szacunku, jakim powinien cieszyć się Trybunał Konstytucyjny, jest wykonywanie jego orzeczeń. Poszanowanie dla decyzji sądów konstytucyjnych i skuteczne ich wdrażanie nakazuje nie tylko zasada praworządności, lecz także europejskie dziedzictwo konstytucyjne. ..."

132. Na koniec należy stwierdzić, iż uchwały z 25 listopada i 2 grudnia 2015 r. oraz nowelizacje z 17

³¹ ³¹ CDL-AD(2012)026, opinia w sprawie zgodności z zasadami konstytucyjnymi oraz koncepcją praworządności działań podjętych przez rząd i parlament Rumunii wobec innych instytucji państwowych oraz w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu dotyczącego nowelizacji ustawy nr 47/1992 o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, jak również w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu dotyczącego nowelizacji i uzupełnienia ustawy nr 3/2000 o organizacji referendum w Rumunii, przyjęta przez Komisję Wenecką na 93 sesji plenarnej (Wenecja, 14-15 grudnia 2012), ust. 74.

listopada i 22 grudnia 2015 r. przyjmowane były w jawnym pośpiechu i bez odpowiedniej analizy ze strony parlamentu. Ten pospieszny tryb uchwalania często uniemożliwiał przeprowadzenie stosownych konsultacji z opozycją i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.³² Akty prawodawcze o charakterze instytucjonalnym, jak te dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, wymagają dogłębnej analizy oraz uwzględnienia opinii wszystkich istotnych stron/podmiotów. Nawet jeśli parlament nie ma obowiązku zgadzać się z ich poglądami, wkład taki może pozwolić uniknąć błędów technicznych, które mogą zniweczyć cel legislacji. Uzasadnieniem dla przyspieszonego trybu prawodawczego nie mogą być „złe precedensy” ustanowione przez poprzednią większość. Nowelizacje z 19 listopada i 22 grudnia 2015 r. miały charakter instytucjonalny i w związku z tym zasługiwały na pełną debatę w Parlamencie. Stawia to w negatywnym świetle proces legislacyjny w tych przypadkach.

133. Komisja Wenecka wzywa władze RP, aby w relacjach między Prezydentem, Parlamentem, Rządem a Trybunałem Konstytucyjnym kierowały się zasadą lojalnej współpracy organów państwa.

VII. Zakończenie

134. Niniejsza opinia, o którą zwróciło się Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, stanowi analizę sytuacji konstytucyjnej powstałej w związku z nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r. (opublikowaną 28 grudnia 2015 r.). Ponieważ nowelizacja ta została przyjęta wyraźnie w celu zażegnania sporu wokół powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, opinia odnosi się do tej sytuacji w zakresie niezbędnym do zrozumienia samej nowelizacji.

135. Demokracje konstytucyjne wymagają mechanizmu kontroli i równowagi (*checks and balances*).³³ Jednym z głównych elementów zapewniających taki mechanizm w systemach, w których ustanowiono Trybunał Konstytucyjny, jest jego niezawisłość, której rola nabiera szczególnej wagi w okresach dominacji silnych większości politycznych. Dlatego Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszyscy rozmówcy, z którymi jej delegacja odbyła spotkanie w Warszawie, wyrazili przywiązanie do idei Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta nadrzędności Konstytucji w Polsce. Stan zagrożenia nie tylko dla praworządności, lecz także dla demokracji i praw człowieka będzie się jednak utrzymywał dopóty, dopóki kryzys konstytucyjny związany z Trybunałem Konstytucyjnym pozostanie nierozwiązany, a Trybunał nie będzie mógł skutecznie wykonywać swojej pracy.

136. Należy znaleźć rozwiązanie obecnego konfliktu wokół składu Trybunału Konstytucyjnego wynikającego z działań poprzedniego Sejmu. Komisja Wenecka wzywa zarówno większość parlamentarną, jak też opozycję, aby zrobiła co w ich mocy, aby znaleźć rozwiązanie tej sytuacji. W państwie opartym na rządach prawa takie rozwiązanie musi się opierać na zobowiązaniu do poszanowania i pełnego wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Wenecka wzywa zatem wszystkie organy państwa, w szczególności Sejm do pełnego poszanowania i wykonywania orzeczeń Trybunału.

137. Nowelizacja z 22 grudnia 2015 r. mająca wpływ na efektywność Trybunału Konstytucyjnego nie tylko zagraża rządowi prawa, ale także funkcjonowaniu systemu demokratycznego, jak zostało to wskazane wyżej. Nie może być uzasadniana jako działanie zaradcze na brak „pluralizmu” w składzie Trybunału. Zmiany te – zwłaszcza rozpatrywane razem mogą prowadzić do poważnego spowolnienia działalności Trybunału i mogą go pozbawić skuteczności jako strażnika Konstytucji.

³² CDL-AD(2013)012, opinia w sprawie czwartej poprawki do ustawy zasadniczej Węgier, przyjęta przez Komisję Wenecką na 95 sesji plenarnej, Wenecja, 14-15 czerwca 2013, ust. 131.

³³ Odnosząc się do roli wymiaru sprawiedliwości, Sąd Najwyższy USA uznał: „Niezależnie od szacunku, jaki każda gałąź władzy winna jest pozostałym, „władza sądownicza Stanów Zjednoczonych”, którą art. III ust. 1 Konstytucji powierza sądom federalnym, nie podlega współwykonywaniu z władzą wykonawczą, podobnie jak prezydent nie może np. wykonywać prawa weta wraz z sądami, zaś Kongres nie może z sądami wykonywać prawa do odrzucania prezydenckiego weta. Wnioski idące w innym kierunku byłyby sprzeczne z podstawową koncepcją podziału władz oraz kontroli i równowagi (*checks and balances*) wynikającą z trzyczęściowego ustroju rządu. „The Federalist”, nr 47, str. 313 (red. S. Mittell [str. 705] 1938). Powtarzamy zatem, że domeną i obowiązkiem niniejszego Sądu jest „stwierdzenie, czym jest prawo” w odniesieniu do powoływania się na uprzywilejowanie, którego dotyczy niniejsza sprawa. Marbury przeciw Madison, patrz wyżej 177.” Stany Zjednoczone przeciw Nixonowi, 418 U.S. 683 (1974).

138. Osłabienie skuteczności Trybunału podważy wszystkie trzy podstawowe zasady Rady Europy: demokracji – z powodu nieobecności kluczowego elementu mechanizmu kontroli i równowagi (*checks and balances*); praw człowieka – ponieważ prawdopodobne jest spowolnienie dostępu jednostek do Trybunału Konstytucyjnego do poziomu skutkującego pozbawieniem prawa do sądu (*denial of justice*); oraz rządów prawa – ponieważ Trybunał Konstytucyjny, który w polskim systemie sądowym zajmuje pozycję centralną, stałby się nieskuteczny. Nieskuteczność Trybunału Konstytucyjnego jest stanem niedopuszczalnym, ponieważ eliminowałaby ona zasadniczy mechanizm zapewniający możliwość rozstrzygania potencjalnych kolizji z europejskimi i międzynarodowymi normami i standardami na poziomie krajowym bez potrzeby uciekania się do sądów europejskich lub innych sądów pomocniczych, które cierpią na przeciążenie i nie są tak blisko miejscowych realiów.

139. Komisja Wenecka zaleca ponadto Polsce przeprowadzenie zasadniczej i wyważonej debaty, obejmującej okres wystarczający dla pełnego udziału wszystkich instytucji, w kwestii:

- reformy procedury i organizacji Trybunału oraz
- czy i jakie rodzaje postępowań uzasadniają racjonalne granice czasowe przed Trybunałem.

140. Choć obecne okoliczności nie są sprzyjającym momentem do dyskusji na temat reformowania Konstytucji i wprowadzania ewentualnych poprawek, niemniej jednak Komisja Wenecka zaleca w długim horyzoncie czasowym nowelizację Konstytucji przez wprowadzenie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm większością kwalifikowaną oraz ustanowienie skutecznego mechanizmu, który wykluczałby powstawanie impasu.

141. Rozsądną alternatywą byłoby wprowadzenie systemu, w którym każda z trzech gałęzi władzy państwowej – Prezydent, Parlament i wymiar sprawiedliwości – wyznaczałaby/wybierałaby po jednej trzeciej sędziów Trybunału Konstytucyjnego. I w takim systemie istotnym elementem byłoby rzecz jasna wprowadzenie zasady wyboru komponentu parlamentarnego większością kwalifikowaną.

142. Komisja z przykrością odnotowuje, że Rząd oświadczył, że nie opublikuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. ponieważ Trybunał zastosował procedurę przewidzianą w nowelizacji. Część IV opinii jasno wyjaśnia, że Trybunał musiał podjąć decyzję na podstawie ustawy bez stosowania w ogóle nowelizacji, która była przedmiotem kontroli konstytucyjnej. W konsekwencji, orzeczenie 12 orzekających sędziów (wszyscy podpisali orzeczenie, nawet jeżeli dwóch z nich zgłosiło zdanie odrębne) nie narusza polskiego prawa konstytucyjnego.

143. Odmowa publikacji orzeczenia w sprawie 47/15 z 9 marca 2016 r. będzie nie tylko sprzeczna z rządami prawa, ale jako działanie bez precedensu w większym stopniu pogłębi kryzys konstytucyjny wywołany wyborem sędziów jesienią 2015 roku i Nowelizacją z 22 grudnia 2015. Nie tylko Konstytucja RP, ale także europejskie i międzynarodowe standardy wymagają, aby orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były przestrzegane. Publikacja orzeczenia i jego poszanowanie przez władze RP jest warunkiem wstępnym znalezienia wyjścia z kryzysu konstytucyjnego.

144. Komisja Wenecka pozostaje do dyspozycji władz RP w razie potrzeby udzielenia dalszej pomocy, zwłaszcza w procesie reform w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.