



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 1 grudnia 2015 roku

NRA.52-2.2.2015

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa



Od:

Naczelnej Rady Adwokackiej
w Warszawie
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

Dot. sygn. akt: K 34/15

Opinia amicus curiae

Naczelnej Rady Adwokackiej

w sprawie wniosku Grupy posłów na Sejm RP z dnia 17 listopada 2015 r. o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) z Konstytucją RP

1. W dniu 17 listopada 2015 roku Grupa posłów na Sejm RP skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, dalej: „ustawa o TK”) z art. 2 i art. 197 Konstytucji RP; art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji RP; art. 12 ust. 1 i ust. 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji RP; art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP; art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji RP; art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji RP; art. 21 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP; art. 24

w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji RP; art. 104 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK z art. 191 ust 1 i art. 193 Konstytucji RP; art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji RP; art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 137 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Pismem z 24 listopada 2015 roku, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedstawienie przez Naczelną Radę Adwokacką (dalej: „NRA”) opinii *amicus curiae* w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt K 34/15 wskazując, że będąca przedmiotem wniosku Grupy postów na Sejm RP problematyka rodzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne, a dostrzeżone przez wnioskodawcę problemy konstytucyjne w istocie odnoszą się do kwestii skuteczności środków ochrony praw i wolności jednostki, w szczególności prawa do sądu i bezpieczeństwa prawnego jednostki. Pismem z dnia 25 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził zgodę na złożenie przez NRA opinii *amicus curiae* w niniejszej sprawie.
3. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2015, poz. 615) Adwokatura, którą stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Realizując ustawowe uprawnienia i zadania Adwokatury, NRA podejmuje działania na rzecz ochrony praw i wolności człowieka, identyfikując naruszenia praw człowieka we współczesnym życiu społecznym, a także wskazując środki usunięcia tych naruszeń oraz ich zapobiegania na przyszłość.
4. Mając na uwadze ustawowe zadania i uprawnienia Adwokatury, NRA pragnie przedstawić swoje stanowisko w niniejszej sprawie z perspektywy konieczności zagwarantowania ochrony praw i wolności obywatela, do której to ochrony jest powołana. Uwagi zaprezentowane w niniejszej opinii nie mają na celu powtarzanie argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę Trybunałowi Konstytucyjnemu, lecz przedstawienie stanowiska Adwokatury koncentrującego się wokół zasadniczej kwestii będącej przedmiotem analizy w niniejszej sprawie – to jest ochrony prawa do sądu, a w konsekwencji ochrony wszystkich konstytucyjnych praw i wolności jednostki, której służą skargi konstytucyjne oraz pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy, rozpatrujące sprawy obywateli. W ocenie NRA, odwołanie się, przy ocenie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o TK do problematyki prawa do sądu jest konieczne, ponieważ wnioskodawcy błędnie pominęli ten wzorzec kontroli przy kwestionowaniu zaskarżonej ustawy. Ocena zakwestionowanych

rozwiązań regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego nie może abstrahować od problematyki prawa do sądu. W ocenie NRA, odwołanie się do wzorców kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „**Konwencji**”) jest bowiem niezbędne w sprawach, w których rozstrzygane są wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisów określających funkcjonowanie sądów i trybunałów oraz wyboru sędziów, orzekających w rozpoznawanych przez siebie sprawach. Odnosząc się zaś do legitymacji NRA do przedstawienia w niniejszej opinii oceny ustawy o TK z perspektywy prawa do sądu zwrócić trzeba także uwagę, że w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje przymus adwokacko – radcowski, realizowany przez członków Adwokatury.

5. Dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w 26-letniej historii Wolnej Polski jest nie do przecenienia. Od ćwierćwiecza Trybunał Konstytucyjny aktywnie współuczestniczy w kształtowaniu demokracji w Polsce, określając – między innymi – granice ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Właśnie na tym polu aktywność Trybunału Konstytucyjnego jest szczególnie istotna. W latach 1997-2014 Trybunał Konstytucyjny był adresatem aż 4674 skarg konstytucyjnych (ok. 260 skarg rocznie). W 2014 r. do merytorycznego rozpoznania Trybunał przekazał 44 skargi, zaś w okresie 1997-2014 było ich łącznie aż 866¹, przy czym skargi konstytucyjne stanowiły większość spraw rozpoznawanych dotychczas przez Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na gruncie skarg konstytucyjnych współtworzy standardy i dopełnia ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie prawnym.
6. Art. 137 ustawy o TK stanowi, że *„w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”*. Wnioskiem z dnia 17 listopada 2015 r. wnioskodawcy zakwestionowali m.in. zgodność art. 137 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji RP oraz zgodność art. 137 ustawy o TK z art. 194 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 137 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji RP wnioskodawcy wskazali, że skrócenie terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w okresie krótszym niż pół roku przed upływem kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 137 ustawy o TK z art. 194 Konstytucji RP wnioskodawcy podnieśli, że regulacja pozwalająca Sejmowi, któremu upływa kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków

¹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r. (druk sejmowy nr 3228, Sejm VII kadencji).

Trybunału, którym mandat kończy się w przyszłej kadencji Sejmu, jest niezgodna z Konstytucją, naruszając wyrażoną w niej zasadę zindywidualizowanej kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

7. Zdaniem NRA, zakwestionowany wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP mechanizm wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa w 2015 roku, określony w art. 137 ustawy o TK, jest wadliwy konstytucyjnie w zakresie, w jakim upoważnił Sejm VII kadencji do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja kończy się dopiero w okresie kadencji Sejmu kolejnej, tj. VIII kadencji. Niezależnie od tego, jak należy ocenić trafność zarzutu niezgodności art. 137 ustawy o TK z zasadą kadencji zindywidualizowanej wyśłowioną w art. 194 Konstytucji RP, w ocenie NRA wybór na podstawie tego przepisu aż pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, tj. 1/3 jego składu, przez Sejm VII kadencji, naruszył zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Niezgodność art. 137 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji RP w istocie polega na naruszeniu zasady trójpodziału władz i niezależności władzy sądowniczej, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, a mającej swoje bezpośrednie źródło w art. 10 Konstytucji RP.
8. Zdaniem NRA, umożliwienie Sejmowi VII kadencji wyboru pięciu sędziów konstytucyjnych pomimo tego, że w okresie kadencji ten Sejm powinien był wybrać jedynie trzech sędziów, godziło w niezależność Trybunału Konstytucyjnego. W kontekście art. 2 Konstytucji RP statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny jest jednym z gwarantów równowagi władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Działalność sądów i trybunałów oparta jest na zasadzie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ocenie NRA, wybór przez Sejm VII kadencji dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja ubiegała po upływie jego kadencji, stanowił nadużycie procesu legislacyjnego, doprowadzając do podważenia legitymacji do sprawowania funkcji przez wybranych sędziów konstytucyjnych. Na marginesie należy dodać, że ustawodawca – pomimo apeli środowisk prawniczych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego – nie zagwarantował środowiskom prawniczym, w tym Adwokaturze, uprawnienia do zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co było niezbędne dla poszanowania reguł demokracji i otwartego dialogu władzy publicznej ze społeczeństwem obywatelskim.
9. Podważenie legitymacji sędziów konstytucyjnych skutkuje naruszeniem autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, jego bezstronności i apolityczności. Nowo wybrani sędziowie konstytucyjni zostali bez swej winy i woli uwikłani w spór dotyczący skutków rozwiązań

prawnych przyjętych przez ustawodawcę, motywowanego względami politycznymi. Podkreślić przy tym trzeba, że powstałe na skutek rozwiązań legislacyjnych przewidzianych w art. 137 ustawy o TK naruszenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i podważenie legitymacji jego sędziów oceniać należy w długoterminowej perspektywie. Apolityczny i sprawnie działający Trybunał Konstytucyjny jest gwarantem skutecznej i pełnej ochrony praw jednostki, niezależnej od układu sił na scenie politycznej i celów politycznych obranych przez osoby aktualnie sprawujące władzę wykonawczą i legislacyjną. Apolityczność sędziów konstytucyjnych i niezależność Trybunału Konstytucyjnego jest niezbędnym warunkiem dla prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej.. Apolityczność i bezstronność sądownictwa konstytucyjnego nie ma przy tym wymiaru czysto teoretycznego. Podważenie tych cech Trybunału Konstytucyjnego przekłada się na społeczny odbiór jego działalności, a co za tym idzie, poszanowanie rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego przez społeczeństwo.

10. Zdaniem NRA, wybór dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VII kadencji, pomimo tego, że kadencja tych sędziów upływała w trakcie kadencji kolejnego Sejmu, dokonany na mocy art. 137 ustawy o TK stanowi wyraz niedopuszczalnej z perspektywy równowagi władz manipulacji składem sędziowskim Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązanie określone w art. 137 Konstytucji RP doprowadziły do niebezpiecznego zachwiania ustrojowej zasady równowagi władz. Skutkiem wadliwych rozwiązań ustawodawczych było nie tylko obniżenie rangi i autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, ale także naruszenie gwarancji ochrony praw jednostki, poszukującej pełnej i rzetelnej ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem, którego autorytet jest niekwestionowany. NRA podkreśla jednocześnie, że w niniejszym stanowisku nie kwestionuje autorytetu i dorobku wybranych przez Sejm VII kadencji wybranych na podstawie art. 137 ustawy o TK sędziów konstytucyjnych. NRA podziela jednak zarzuty kwestionujące sam mechanizm wyboru sędziów określony w art. 137 ustawy o TK w świetle ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wysłowioną w art. 2 Konstytucji RP.

11. NRA podkreśla, że niezależny Trybunał Konstytucyjny i jego niezawisli sędziowie są gwarantem realizacji przysługującego każdemu konstytucyjnego prawa do sądu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przysługuje każdemu także na mocy art. 6

Konwencji. Gwarantujący prawo do sądu art. 45 Konstytucji RP wzorowany był na art. 6 § 1 Konwencji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

12. Niezawisłość i bezstronność sądu, o której mowa w art. 6 § 1 Konwencji, służy budowaniu zaufania społecznego do sądów, co jest kwestią zasadniczą w społeczeństwie demokratycznym (wyrok ETPCz z 10 stycznia 2012 r., skarga nr 33530/06, *Pohoska przeciwko Polsce*, § 35). Przy ustalaniu, czy dany organ może zostać uznany za niezawisły w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji, należy uwzględnić m.in. sposób mianowania jego członków oraz długość ich kadencji, istnienie gwarancji zabezpieczających przed naciskami z zewnątrz, ale także to, czy organ sprawia wrażenie niezawisłości (wyrok ETPCz z 30 listopada 2010 r., *Urban przeciwko Polsce*, skarga nr 23614/08, § 45). Art. 6 § 1 Konwencji wymaga, aby sądy były niezależne nie tylko od władzy wykonawczej i od stron postępowania, ale również od władzy ustawodawczej. Podkreślić przy tym trzeba, że fakt wyboru sędziów przez parlament sam w sobie nie wpływa na ich niezawisłość, o ile nie podlegają oni naciskom, a także pełnią swoją funkcję w sposób całkowicie niezależny (decyzja ETPCz w sprawie *Filipini przeciwko San Marino* z 26 sierpnia 2003 r., skarga nr 10526/02). Niezawisłość sądów powinna budzić przekonanie, że sprawiedliwość zostanie wymierzona (wyrok ETPCz z 28 czerwca 1984 r., skarga nr 7819/77, 7878/77, *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 77).
13. Kwestie niezawisłości i bezstronności sądu ze sobą nierozzerwalnie związane. W myśl orzecznictwa strasburskiego, sądy powinny być bezstronne nie tylko z subiektywnego punktu widzenia, ale także powinny być bezstronne obiektywnie, tj. powinny wykluczać jakiegokolwiek wątpliwości co do ich bezstronności (wyrok z 3 czerwca 2005 r., skarga nr 54723/00, *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*, § 39-40). Art. 6 § 1 Konwencji wymaga zatem, aby sąd sprawiał wrażenie niezawisłości i był obiektywnie bezstronny (wyrok ETPCz z 8 lutego 2010 r., skarga nr 28488/95, *McGonnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 51). Sąd, który nie sprawia na stronach postępowania wrażenia niezawisłości ani nie jest obiektywnie postrzegany jako bezstronny, nie gwarantuje rozpatrzenia sprawy zgodnie z gwarancjami z art. 6 § 1 Konwencji.
14. Wreszcie obowiązek państwa zapewnienia niezawisłości i bezstronności sądów nie ogranicza się do samego sądownictwa, ale oznacza także obowiązek władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz wszystkich innych władz państwowych każdego szczebla, do poszanowania i podporządkowania się wyrokom i innym decyzjom sądów, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają. Poszanowanie przez państwo autorytetu sądów jest nieodzownym warunkiem publicznego zaufania do nich oraz – w kategoriach bardziej ogólnych – do

rządów prawa (wyrok ETPCz z 6 października 2011 r., skarga nr 23465/03, *Arokomplex przeciwko Ukrainie*, § 136).

15. Wybór aż pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm poprzedniej kadencji spowodowany wyłącznie uchwaleniem odpowiednich przepisów przejściowych do nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pozwalających na wybranie dwóch sędziów niejako „wprzód” przez koalicję partii politycznych sprawującą wówczas władzę niewątpliwie nie przyczynia się do budowania społecznego odbioru niezawisłości i obiektywnie postrzeganej bezstronności, o których mowa w przytoczonym wyżej orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z punktu widzenia obywatela korzystającego z prawa do skargi konstytucyjnej, tak ustalony skład Trybunału nie wzbudza zaufania i przekonania, że orzeczenie będzie sprawiedliwe. Co więcej, takie ukształtowanie składu Trybunału Konstytucyjnego, może budzić uzasadnione obawy, że sędziowie w nim zasiadający nie są wolni od nacisków ze strony władzy ustawodawczej. Wreszcie podporządkowanie procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego doraźnym interesom politycznym to podważanie przez władzę ustawodawczą autorytetu sądów, a w konsekwencji – podważanie budowanego przez lata zaufania społecznego do sądownictwa konstytucyjnego i do idei rządów prawa.
16. Proces wyboru sędziów konstytucyjnych nie pozostaje więc bez wpływu na postrzeganie przez społeczeństwo Sądownictwa Konstytucyjnego jako bezstronnego i niezależnego od innych władz. Naruszenie zasady trójpodziału władz przy wyborze sędziów konstytucyjnych podważa zaufanie do Sądów i Trybunałów i legitymacji wybranych sędziów. Atak na niezależność Trybunału Konstytucyjnego podważa w konsekwencji zaufanie do pewności i skuteczności konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki, poszukiwanej przez społeczeństwo przed tym organem.
17. Prawo indywidualnej petycji do Trybunału Konstytucyjnego, uruchamiane skargą konstytucyjną, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest przejawem realizacji prawa do sądu. Prawo do skargi konstytucyjnej jest elementem demokratycznego państwa prawnego, którego rolą jest zapewnienie jednostce skutecznej ochrony jej praw. Podkreślić trzeba, że prawo do sądu realizowane skargą konstytucyjną aktualizuje się zwłaszcza w tych sytuacjach, w których inne środki ochrony praw i wolności jednostki okazały się zawodne bądź nieefektywne w zwykłym toku instancji. Trybunał Konstytucyjny jest najwyższym, we władzy sądowniczej, organem stojącym na straży skutecznej ochrony praw i wolności jednostki. Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego sprawia, że każde działanie mające na celu obniżenie jego rangi bądź skuteczności i sprawności procedowania, narusza

fundamenty państwa prawnego i społeczne zaufanie obywateli do państwa oraz stanowionego prawa.

18. NRA podkreśla, że podważenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i legitymacji jego sędziów skutkuje w szerszej perspektywie nie tylko naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 Konwencji oraz 45 ust. 1 Konstytucji, którego elementem jest prawo do skargi konstytucyjnej określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Podważenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i legitymacji sędziów konstytucyjnych skutkuje w konsekwencji naruszeniem wszystkich tych praw i wolności jednostki, których ochrony poszukują obywatele przed tym organem, wysłownych w Rozdziale II Konstytucji RP. Zdaniem NRA, ocena rozwiązań legislacyjnych będących przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu powinna uwzględniać szeroki kontekst sprawy oraz uwzględniać cel i znaczenie funkcjonowania niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dla pełnej i skutecznej ochrony praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP.
19. Mając na uwadze przedstawione w niniejszej opinii uwagi i argumenty, w ocenie NRA art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa po zakończeniu kadencji Sejmu VII kadencji - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

W imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej,



adw. Mikołaj Pietrzak

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka

przy Naczelnej Radzie Adwokackiej