



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 23 listopada 2015 r.

VII.510.43.2015.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 10 Konstytucji RP, a także

z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 25 lit. c w zw. z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167);

- 3) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2, z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 i art. 194 ust. 1 w zw. z art. 10 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w zw. z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Uzasadnienie

Zagwarantowanie niezawisłości oraz niezależności sądów i Trybunału Konstytucyjnego, będących władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), jest uznawane powszechnie za standard europejski. Na kwestię niezależności i niezawisłości sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy zaś patrzeć z perspektywy realizacji przez te instytucje konstytucyjnych obowiązków ochrony praw jednostki. Naruszenie niezależności i niezawisłości sądów i trybunałów musi w konsekwencji prowadzić więc do powstania zagrożeń dla ochrony praw jednostki. Na istnienie takiej zależności zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1993 r. (sygn. akt K 11/93, OTK z 1993 r., cz. II, poz. 37) wskazując, że

„z zasady podziału władz wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować. Zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem zasady podziału władz m. in. jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Jednym z elementów zasady podziału władz oraz fundamentów konstrukcji demokratycznego państwa prawa jest zasada niezawisłości sędziowskiej. O jej realizację starano się zawsze w ustrojach demokratycznych, jej przekreślenie było cechą ustrojów totalitarnych i autorytarnych. Podstawową gwarancją niezawisłości jest nieusuwalność sędziego.”

W powyższym kontekście wskazać trzeba, że w polskim systemie prawnym jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki jest skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Z perspektywy skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw jednostki szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu rozpoznającego ten środek. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki.

W świetle powyższego ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, co uzasadnia w tym zakresie zajęcie stanowiska przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) reguluje wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy w skład Trybunału wchodzi piętnastu sędziów. Sędziów Trybunału wybiera zaś indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje, Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponowny wybór do Trybunału jest niedopuszczalny (art. 17 ust. 2 zd. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziów Trybunału (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Natomiast szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu (art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Uchwalając nową o Trybunale Konstytucyjnym ustawodawca postanowił jednak także, 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 (art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W tym miejscu zwrócić zaś należy uwagę, że w świetle art. 98 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencja Sejmu i Senatu rozpoczynają się

z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. W praktyce wprowadzenie do obrotu prawnego art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym spowodowało więc, że Sejm VII kadencji na podstawie tego przepisu mógł dokonać wyboru sędziów Trybunału na stanowiska sędziowskie nie tylko zwolnione w trakcie jego kadencji, lecz również na stanowiska sędziowskie, które będą zwolnione już po zakończeniu kadencji tego Sejmu. Rozwiązanie to w zakresie dotyczącym wyboru sędziów na stanowiska zwolnione już po upływie VII kadencji Sejmu budzi wątpliwości konstytucyjne, czego przejawem są postępowania zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym (o sygn. akt K 29/15, w którym wnioskodawcy cofnęli złożony wniosek, a także o sygn. K 34/15). Wątpliwości te podziela także Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił udział w postępowaniu o sygn. akt K 34/15.

Na podstawie przepisów nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w tym będącego przedmiotem kontrowersji art. 137 tej ustawy, Sejm dokonał wyboru sędziów Trybunału, określając w uchwałach z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego, że kadencja trzech sędziów rozpoczyna się z dniem 7 listopada 2015 r. (M. P. poz. 1038-1040), zaś kadencja pozostałych dwóch sędziów rozpoczyna się z dniem 3 grudnia 2015 r. (M. P. poz. 1041) oraz z dniem 9 grudnia 2015 r. (M. P. poz. 1042).

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie o treści wysłowionej w tym przepisie. Obowiązkiem Prezydenta RP jest natomiast odebranie ślubowania. Wskazuje się w tym kontekście (por. M. Zubik,

„Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego”, Warszawa 2011, s. 94), że „(...) Prezydentowi nie przysługują żadne uprawnienia do kwestionowania merytoryczności dokonanego wyboru sędziego przez Sejm. Określony w ustawie obowiązek odebrania ślubowania powinien być zrealizowany niezwłocznie.” Natomiast odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (art. 21 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Treść art. 21 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie pozostawia w związku z tym żadnych wątpliwości, że osoba wybrana przez Sejm z dniem określonym w uchwale o wyborze obejmuje stanowisko sędziego Trybunału. Jak wskazał zaś Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt I CSK 16/09, OSP z 2011 r, Nr 7-8, poz. 81), „pojęcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego należy rozumieć jako uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego na okres kadencji wynoszącej 9 lat. Związany z tym stosunek prawny pomiędzy sędzią a Państwem ma charakter publicznoprawny. Jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji może nastąpić tylko w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie.” Takie przypadki określa obecnie art. 36 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowiący, że wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje w przypadku:

- 1) śmierci sędziego Trybunału;
- 2) zrzeczenia się przez sędziego Trybunału urzędu;
- 3) skazania sędziego Trybunału prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;

4) prawomocnego orzeczenia o złożeniu sędziego Trybunału z urzędu.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości to, że nieodebranie przez Prezydenta RP ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału nie powoduje wygaśnięcia jego mandatu. Taki skutek prawny może bowiem wyłącznie wywołać odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska sędziego Trybunału.

W powyższym kontekście prawnym należy postrzegać zmiany wprowadzone do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zasadniczy impuls do dokonania tych zmian stanowiło zaś – jak należy sądzić – wprowadzenie do obrotu prawnego art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zmiany te dotyczą powoływania Prezesa Trybunału, kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska sędziego Trybunału, terminów zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału, składania ślubowania przez sędziego Trybunału oraz ponownego wyboru sędziów Trybunału na stanowiska zwolnione w 2015 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w pierwszej kolejności kontroli konstytucyjnej powinien podlegać tryb uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedmiotem zarzutu może być kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza). O ile kompetencja do wydania aktu normatywnego (w tym przypadku kompetencja do wydania ustawy) nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, to wątpliwości te wywołuje sam tryb uchwalenia ustawy.

Otóż poselski projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 13 listopada 2015 r. (druk sejmowy nr 12), w dniu 17 listopada 2015 r. projekt ten został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Ustawodawczej, pierwsze czytanie odbyło się w tej Komisji w dniu 18 listopada 2015 r., a następnie w dniu 19 listopada 2015 r. odbyło się na posiedzeniu Sejmu drugie czytanie projektu ustawy oraz została podjęta decyzja o niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania, które odbyło się w tym samym dniu. W tym też dniu uchwalona przez Sejm ustawa została przekazana do Marszałka Senatu, który skierował ją do rozpatrzenia przez połączone Komisje Ustawodawczą oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Komisje te w tym samym dniu przedstawiły Senatowi sprawozdanie o uchwalonej przez Sejm ustawie (druk senacki nr 18A), a następnie w dniu 20 listopada 2015 r. (2:25-4:25 to zaplanowane posiedzenia połączonych komisji) rozpatrzyły wnioski zgłoszone do ustawy na posiedzeniu Senatu, zaś Senat w dniu 20 listopada 2015 r. przyjął ustawę bez poprawek. Została ona w dniu 20 listopada 2015 r. podpisana przez Prezydenta RP i w tym samym dniu została opublikowana w Dzienniku Ustaw.

W świetle powyższego już samo tempo prac nad projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny budzi wątpliwości. Wątpliwości te potęguje to, iż zawartość treściowa projektu dotyczyła sfery niezależności tego organu i niezawisłości jego sędziów, a więc zagadnień natury ustrojowej. Z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz

publicznych, a także kodeksów. *Ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji RP odnoszącego się do Rady Ministrów powinno zostać wzięte pod uwagę także przy ocenie tempa prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektem ustawy dotyczącym fundamentalnych regulacji w zakresie praw i wolności jednostki oraz reguł demokratycznych prowadzone były w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Zestawienie wskazanych powyżej dat prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w tym przypadku narzucone przez większość parlamentarną tempo prac legislacyjnych było sprzeczne z intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP i narażało na uszczerbek takie konstytucyjnie chronione wartości jak konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP, czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji RP. Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada, że prawo dotyczące podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego będzie stanowione po rozważeniu wszelkich racji (w tym racji opozycji parlamentarnej, racji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz racji podmiotów powołanych z mocy ustawy do przedstawiania swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji). Tylko w ten sposób można bowiem budować zaufanie do stanowionego prawa, w przeciwnym razie stanowione prawo staje się jedynie dyktatem większości, nie jest natomiast emanacją racji przemawiających za jego przyjęciem. Zasada dialogu społecznego z kolei zakłada, że finalne decyzje prawodawcze zostaną poprzedzone dialogiem ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego, a więc, że zostaną poprzedzone wysłuchaniem ich zdania. Te reguły

stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym zostały naruszone w toku uchwalania ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03, OTK z 2004 r., Nr 3/A, poz. 21), zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymagania trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. W ślad za Trybunałem Konstytucyjnym należy stwierdzić, że „celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym.” Pogląd ten został podtrzymany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 maja 2009 r. (sygn. akt P 11/08, OTK z 2009 r., Nr 4/A, poz. 49).

Wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach, o których mówi art. 119 ust. 1 Konstytucji RP nie jest więc jedynie formalnym rytuałem, koniecznym dla wypełnienia treści tej normy konstytucyjnej. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie tych czytań wszystkie reprezentatywne poglądy dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może uwzględnić wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu i nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności,

lecz wyłącznie na argumencie woli większości i jej aktualnej siły głosu. W sprawie będącej przedmiotem wniosku, pomimo licznych zastrzeżeń, także natury konstytucyjnej, zgłaszanych do projektu ustawy, nie sięgnięto po opinie i ekspertyzy, nie przeprowadzono też pogłębionej refleksji nad materią stanowionego prawa. Pierwsze czytanie ustawy odbyło się w dniu 18 listopada 2015 r., jej uchwalenie przez Sejm miało miejsce w dniu 19 listopada 2015 r., zaś uchwalenie przez Senat i podpisanie przez Prezydenta RP, a następnie opublikowanie w Dzienniku Ustaw w dniu 20 listopada 2015 r. Żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały takiego pośpiechu w uchwalaniu tej ustawy (nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy). Ponadto rozpatrywana materia dotyczyła organu władzy sądowniczej, który nie jest organem podległym władzy ustawodawczej. Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika w tym zakresie, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (stanowią ją sądy i trybunały – art. 10 ust. 2 Konstytucji RP). Równowaga jako cecha ustrojowa zakłada zaś dialog pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy, nie zakłada natomiast dominacji i dyktatu jednego z segmentów władzy. Tymczasem organy władzy sądowniczej (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) nie zostały nawet zapytane o zdanie w toku tych błyskawicznych prac nad projektem ustawy. Dlatego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż Sejm w trzech czytaniach przegłosował projekt ustawy, lecz nie rozpatrzył go w znaczeniu, jakie mu nadaje ta norma konstytucyjna. „Rozpatrzenie” w znaczeniu jakie mu nadaje art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wymagałoby bowiem m. in. podjęcia dialogu z organami władzy

sądowniczej, a więc dialogu będącego bezpośrednią konsekwencją zasady równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Z art. 112 Konstytucji RP wynika, że organizację wewnętrzną i porządek obrad Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. W efekcie „porządek obrad” Sejmu, w tym prace nad projektami ustaw, określa regulamin uchwalony przez Sejm. Aktualnie czyni to uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu RP, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie przedstawiało rzeczywistego stanu rzeczy. Nie sposób bowiem w nim znaleźć informacji, że Sejm poprzedniej kadencji wybrał już pięciu sędziów na stanowiska zwolnione w roku 2015. Z punktu 6 uzasadnienia wynika jedynie, że „art. 136 uchyla się w konsekwencji zaproponowanej zmiany art. 18 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu). W art. 137a proponuje się skrócić termin szczególny składania wniosku, o którym stanowił uchylony według projektu art. 137, do 7 dni. Jest to naturalną konsekwencją ujednolicenia niniejszą ustawą głównego terminu ustawowego z Regulaminem Sejmu (art. 1 pkt 3 projektu).” Z tak sformułowanego w tym zakresie uzasadnienia projektu nie można w żaden sposób się dowiedzieć, że stanowiska sędziowskie zostały już obsadzone w poprzedniej kadencji Sejmu, a zatem uzasadnienie do projektu ustawy w tym zakresie nie przedstawiało rzeczywistego stanu rzeczy.

Z art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu wynika także, że uzasadnienie do projektu ustawy powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. W tym zakresie projektodawcy ograniczyli się do stwierdzenia w punkcie 8 uzasadnienia, że ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa, w punkcie 9, że ustawa wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze, w punkcie 10, że materia ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej. Stwierdzenia te są lakoniczne i pozbawione jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia.

Projektodawcy nie uzasadnili, jakie pozytywne skutki społeczne i gospodarcze wywoła wejście w życie ustawy. Ich stwierdzenie w tym zakresie nie zawiera żadnej merytorycznej argumentacji. Na razie jedynym rzeczywistym skutkiem społecznym dokonanej nowelizacji jest wyłącznie pogłębienie kryzysu w zakresie funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa i podważenie jego prawnej legitymizacji. Tymczasem w świetle standardów państwa prawa ważne jest nie tylko bezstronne i niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości, lecz również to, żeby było widać, że jest ona wymierzana w sposób bezstronny i niezawisły. Dlatego też ważny jest kontekst społeczny odbioru określonych regulacji i zachowań. Sprawiedliwość powinna być wymierzana w sposób, który usuwa potencjalne zastrzeżenia uczestników postępowania co do bezstronności i niezawisłości składu orzekającego, choćby nawet w konkretnym przypadku były one nieuzasadnione, ale sprawiały również dla osób postronnych wrażenie uzasadnionych lub częściowo uzasadnionych.

Interesujące byłoby także poznanie, na czym według projektodawców polegają deklarowane pozytywne skutki gospodarcze wprowadzanej zmiany w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Zarówno sama treść projektu ustawy, jak też jego

uzasadnienie, nie pozwala bowiem na rozpoznanie owych deklarowanych pozytywnych skutków gospodarczych dokonywanej zmiany prawa.

Wątpliwości budzi także stwierdzenie uzasadnienia do projektu ustawy, że materia ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej. Otóż sądy konstytucyjne, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, są uprawnione na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Takie pytanie prejudycjalne polski Trybunał Konstytucyjny skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (postanowienie z dnia 7 lipca 2015 r. – sygn. akt K 61/13). Stąd też wszelkie ingerencje prawodawcze w sferę niezależności i niezawisłości organów sądowych w rozumieniu Traktatu pozostają w ścisłym związku z prawem europejskim. Stanowią one bowiem ingerencję w funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego nie tylko jako organu krajowego, lecz również jako sądu europejskiego. Status organu sądowego oraz sędziów kierujących pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma zaś istotne znaczenie z punktu widzenia art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP wynika także, że uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku projektów komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do

konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Użycie w art. 34 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu Sejmu RP określenia „Marszałek Sejmu kieruje projekt” oznacza, że na Marszałku Sejmu spoczywa obowiązek skierowania do konsultacji poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego uprzednio nie przeprowadzono konsultacji. Tryb i zasady tych konsultacji określają zaś odrębne ustawy. Taką ustawą jest ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.). Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy do kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. Z kolei, zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.), Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej powołanym do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw, w zakresie w jakim uzna to za stosowne.

Nie powinno budzić wątpliwości, że materia objęta procedurą legislacyjną wiąże się w sposób bezpośredni z funkcjonowaniem sądów i dotyczy sądownictwa. Z art. 193 Konstytucji RP wynika, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Rozpoznając pytania prawne Trybunał Konstytucyjny współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Z perspektywy sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego zasadnicze znaczenie ma więc kwestia, czy organ do którego zwracają się z pytaniem

prawnym te sądy, w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, jest organem niezależnym i niezawisłym. Brak tej niezależności i niezawisłości oznaczałby bowiem w praktyce, że elementy zależności musiałyby przenikać również do procesu sądowego. Stąd też wszelkie zmiany ustrojowe dotyczące Trybunału Konstytucyjnego w istocie przekładają się także na funkcjonowanie sądownictwa. Dlatego brak określonych Regulaminem Sejmu RP oraz przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa konsultacji stanowi rażące naruszenie procedury stanowienia prawa.

W świetle przedstawionych argumentów w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym doszło nie tylko do naruszenia art. 34 ust. 2 pkt 2 i 4 Regulaminu Sejmu RP poprzez nierzetelne i pozbawione merytorycznej treści uzasadnienie projektu ustawy. Nastąpiło także naruszenie art. 34 ust. 3 tego Regulaminu poprzez brak obligatoryjnych konsultacji, a także naruszenie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa poprzez uniemożliwienie tym konstytucyjnym organom przedstawienia stanowiska w sprawie projektowanej ustawy.

W kontekście powyższych naruszeń prawa wskazać trzeba, że zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał może badać nie tylko merytoryczną treść aktu normatywnego, ale także tryb jego wydania. Nie chodzi przy tym jedynie o tryb wydania aktu normatywnego określony w ustawie, lecz także tryb wydania aktu normatywnego określony w innych aktach prawnych, w tym w Regulaminie Sejmu RP. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK z 2006 r., Nr 3/A, poz. 32) nie

każde naruszenie Regulaminu Sejmu RP, które nastąpiło w toku rozpatrywania projektu ustawy może być uznane za naruszenie Konstytucji RP. Należy zgodzić się z tym poglądem. Jednak w sprawie objętej wnioskiem nastąpiła – co wykazano powyżej – swoista kumulacja naruszeń Regulaminu Sejmu RP w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Równocześnie doszło do naruszenia dwóch ustaw regulujących udział konstytucyjnych organów państwa w procesie prawodawczym. Suma tych naruszeń prowadzi – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – do wniosku, że kwestionowana ustawa została uchwalona z mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu. W rezultacie ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 112 Konstytucji RP.

Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi również do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z tą zasadą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma w oczywisty sposób zastosowanie także do organów władzy ustawodawczej, które obowiązane są działać (także w sferze prawodawstwa) na podstawie i w granicach prawa. Dlatego naruszenie Regulaminu Sejmu RP oraz ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi również naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji RP.

W rezultacie powyższe uwagi prowadzą do końcowego wniosku, że ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym została wydana z naruszeniem art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezależnie od zarzutów dotyczących trybu uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wątpliwości konstytucyjne budzą merytoryczne rozwiązania wprowadzone tą ustawą.

Przed wszystkim ustawodawca próbował nieudolnie zniwelować skutki prawne, jakie wynikły z zastosowania art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosił 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Termin ten więc już upłynął, na podstawie art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zostali zgłoszeni kandydaci na sędziów Trybunału, zaś Sejm dokonał ich wyboru na sędziów w dniu 8 października 2015 r. (M. P. poz. 1038-1042). Wybrani w tym trybie sędziowie, jak już wskazano powyżej, nie z własnej winy nie złożyli dotychczas ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), nie podjęli więc wykonywania obowiązków sędziego Trybunału, jednak są sędziami, a ich kadencja rozpoczęła się (bądź rozpocznie się) w terminach określonych w poszczególnych uchwałach Sejmu o ich wyborze. Jedynie odmowa złożenia ślubowania jest bowiem równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (art. 21 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Zrzec się zaś można jedynie tego co się posiada, czym się dysponuje, a więc w tym przypadku stanowiska sędziego.

Jak wskazuje w tym zakresie M. Zubik (*op. cit.*, s. 102), „(...) jeżeli wyboru nowego sędziego Trybunału dokonuje się w miejsce osoby, której mandat dobiegł końca, wówczas kadencja nowo wybranego sędziego nie może się rozpocząć wcześniej, niż

upłynie dziewięcioletnia kadencja dotychczasowego sędziego. Wcześniejsze objęcie stanowiska byłoby niedopuszczalne, choćby dlatego że Konstytucja przesądziła liczbę sędziów Trybunału. Procedury wyborcze nie mogą prowadzić do zwiększenia tej liczby, choćby na krótki okres. Zasadą konstytucyjną jest zapewnienie ciągłości działania Trybunału, a tym samym nic nie stoi na przeszkodzie, a chyba nawet powinno być regułą, że Sejm dokonuje obsadzenia całego składu TK w taki sposób, aby zapewnić mu ciągłość działania. (...) W takiej sytuacji dziewięcioletnia kadencja sędziego Trybunału rozpocznie się z pierwszym dniem po upływie kadencji dotychczasowego sędziego, a nie z dniem podjęcia uchwały przez Sejm o wyborze danej osoby na to stanowisko. Jednocześnie oznacza to, że Prezydent może i powinien odebrać ślubowanie od nowo wybranego sędziego w pierwszym dniu dopuszczalności rozpoczęcia urzędowania, co pokrywa się z pierwszym dniem dziewięcioletniej kadencji. Niemniej jednak późniejsze ślubowanie nie wpływa na bieg kadencji, ale ma znaczenie dla prawnej możliwości wykonywania obowiązków sędziowskich. Nieco odmiennie sprawa przedstawia się, gdy wybór przez Sejm nowego sędziego odbywa się w sytuacji, gdy mandat dotychczasowego sędziego już wygasł. W tym przypadku dzień wyboru danej osoby na stanowisko sędziego będzie jednocześnie pierwszym dniem dziewięcioletniej kadencji. Niezmiennie zaś dzień złożenia ślubowania od nowo wybranego sędziego warunkuje rozpoczęcie jego urzędowania. (...) Rozpoczęcie kadencji sędziego należy odróżnić od możliwości pełnienia przez niego stanowiska sędziego. Ten drugi stan jest bowiem uzależniony od złożenia ślubowania przez nowo wybranego sędziego i objęcia stanowiska, co może nastąpić nie wcześniej niż po wygaśnięciu mandatu osoby zajmującej stanowisko sędziego Trybunału.”

Powołane powyżej stanowisko nie budzi żadnych wątpliwości. W rezultacie kadencja trzech sędziów Trybunału rozpoczęła się w dniu 7 listopada 2015 r., a dwóch pozostałych rozpocznie się odpowiednio w dniu 3 grudnia 2015 r. i w dniu 9 grudnia 2015 r. Art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wywołał zaś już skutki prawne i utracił swoją moc obowiązującą. Uchylenie tego przepisów dokonane art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest więc bezprzedmiotowe i nie może wywołać skutku w postaci anulowania wyboru sędziów dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji.

Opisany stan rzeczy ma istotny wpływ na konstytucyjną ocenę art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten przewiduje, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Oznacza to, że ustawodawca postanowił dokonać powtórnego wyboru sędziów Trybunału na stanowiska zwalniane w 2015 r., nie zważając na to, iż taki wybór został już dokonany 8 października 2015 r. Ta decyzja prawodawcza w sposób oczywisty narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym otwiera drogę do niedopuszczalnego konstytucyjnie zwiększenia liczby sędziów. Wybór sędziów dokonany w dniu 8 października 2015 r. (nawet jeśli można mieć słuszne zastrzeżenia konstytucyjne do treści art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim przepis ten

zezwał na wybór sędziów na stanowiska sędziowskie zwalniane po zakończeniu kadencji Sejmu VII kadencji) powoduje bowiem, że nie ma obecnie żadnego wolnego stanowiska sędziego Trybunału. W konsekwencji art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że narusza regułę, iż Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów.

Nie jest to jedyne naruszenie normy konstytucyjnej przez art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może być nieuprawnione przekazanie przez Sejm swojej wyłącznej kompetencji do obsady składu osobowego Trybunału organowi władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP. Będzie on mianowicie mógł spośród większej liczby sędziów wybranych przez Sejm (VII i VIII kadencji) wyłonić tych, których poprzez akt ślubowania dopuści do wykonywania czynności urzędowych sędziego Trybunału. Faktycznie więc to nie Sejm, lecz Prezydent będzie ustalał skład osobowy Trybunału wykonujący funkcje orzecznicze, co pozostaje w oczywistej kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy naruszają zatem również art. 10 Konstytucji RP.

Istotą wyboru sędziego Trybunału jest powołanie go do służby publicznej, w tym przypadku polegającej na badaniu hierarchicznej zgodności norm prawnych. Art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może w związku z tym uniemożliwić dla części wybranych sędziów, od których Prezydent RP nie odbierze ślubowania, realizację tej funkcji. Ten stan rzeczy należy w związku z tym rozpatrywać w kategoriach nieusuwalności sędziego. Osoba zachowująca status sędziego nie może być w sposób

trwały odsunięta od wykonywania funkcji, do których została wybrana, w wyniku zastosowania sformalizowanej procedury, przez organ władzy publicznej.

Zgodnie z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem zasady kadencyjności wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP owe gwarancje nieusuwalności mają zastosowanie także do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie można odwołać się do poglądów doktryny. Według M. Zubika (por. *op.cit.*, s. 23), „w stosunku do sądów i obu trybunałów w równym stopniu ustrojodawca formułuje zasadę ich odrębności i niezależności od innych władz (art. 173) oraz tradycyjną w Polsce zasadę wydawania wyroków w imieniu państwa – Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174), a nie suwerena – Narodu. W pozostałym zakresie regulacje odnoszące się do obu członów władzy sądowniczej są już oddzielne. Jednak nawet w tym zakresie nic nie stoi na przeszkodzie, aby niektóre przepisy, jak choćby dotyczące sędziów (np. art. 180 ust. 1 i czy 2), co najmniej odpowiednio stosować do sędziów Trybunału, oczywiście z uwzględnieniem zmian wynikających ze szczegółowych regulacji konstytucyjnych, jak np. kadencyjność sędziów Trybunału – art. 194. Konstytucja i ustawa o TK poszły w kierunku nadania Trybunałowi wszelkich cech organizacyjnych, a niekiedy i funkcjonalnych, typowych dla <<sądu>> w znaczeniu materialnym. Przepisy przyznały mu niezależność, czy wręcz separację, od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także gwarancje instytucjonalne związane ze statusem jego członków,

dające możliwość zapewnienia im niezawisłości i bezstronności. W tym świetle Trybunał Konstytucyjny w pełni spełnia kryteria stawiane, zarówno przez Konstytucję jak i prawo międzynarodowe wyznaczające standardy ochrony praw człowieka, <<sądom>>. Jest to bowiem organ określony prawem, odrębny i niezależny od innych władz (art. 173 Konstytucji), jego członkowie są niezawisli, bezstronni (por. art. 195 ust. 1 Konstytucji), a także nieusuwalni (przez okres kadencji).”

Tymczasem rozwiązanie zawarte w art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prowadzi do tego, że część sędziów wybranych przez Sejm zostanie w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji orzeczniczych. Z perspektywy konstytucyjnej są oni od momentu rozpoczęcia swojej kadencji faktycznie zawieszeni w urzędowaniu, zaś art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może ów stan zawieszenia jedynie utrwalić. Zawieszenie w urzędowaniu sędziego może zaś nastąpić w świetle art. 180 ust. 2 Konstytucji RP jedynie w przypadkach określonych w ustawie i na podstawie orzeczenia sądu. W związku z tym uzasadniony jest także zarzut, że art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gdyż ma na celu trwale odsunięcie od wykonywania funkcji sędziowskich tych sędziów Trybunału, którzy zostali wybrani przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. Rozwiązanie takie godzi w zasadę kadencyjności sędziego Trybunału, stanowiącą element składowy zasady niezawisłości sędziowskiej. Z zasady kadencyjności wynika domniemanie, że poza wyjątkami wyraźnie określonymi w ustawie, osoba wybrana do pełnienia funkcji sędziego w Trybunale będzie pełniła tę funkcję przez całą kadencję.

Wreszcie, mając na uwadze treść art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdzić trzeba, że w zakresie rozpatrywania indywidualnych spraw jednostek (np.

skarg konstytucyjnych) do Trybunału Konstytucyjnego mogą znaleźć zastosowanie wymogi wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawa taka powinna więc zostać rozpoznana przez Trybunał jako organ uwzględniający wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości. Z art. 173 Konstytucji RP wynika bowiem, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. W myśl zaś art. 195 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

Jak stwierdza M. Zubik (*op. cit.*, s. 112-113), „wydaje się zatem, że do Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów należy odnieść generalnie te wszystkie ustalenia samego Trybunału, które dotyczą podstaw ustrojowych niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Chodzi tu zarówno o przepisy konstytucyjne, jak i standardy prawnomiędzynarodowe, w tym wynikające z art. 6 europejskiej Konwencji. Oczywiście granicą będą wyraźne przepisy Konstytucji, które ze względu na specyfikę Trybunału, wprost modyfikują w odniesieniu do tego organu, ogólne przepisy konstytucyjne dotyczące sądów i sędziów.”

Art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinien w związku z tym zostać poddany kontroli w zakresie jego konstytucyjności także z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06, OTK z 2007 r. Nr 9/A, poz. 108), konstytucyjne prawo do sądu obejmuje także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. W wymienionym wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście regulacji zawartej w rozdziale VIII Konstytucji. Wykładnia systemowa

Konstytucji nakazuje przyjąć, iż założone przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 Konstytucji cechy sądu i postępowania przed sądem winny być interpretowane przez pryzmat odpowiednich uregulowań zawartych w art. 173 i nast. Konstytucji. Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji mówiąc o niezawisłym sędzi, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnych Konstytucji. Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować.” Dalej Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku stwierdza, że „ustawodawca w myśl art. 176 Konstytucji ma obowiązek określić ustrój sądów, oczywiście nie naruszając norm Konstytucji, ale może tę regulację uzupełnić lub dokonać jej konkretyzacji. Nie wolno mu więc zmienić konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów oraz naruszyć zasady niezawisłości sądów i niezależności sędziów.” Poglądy wypowiedziane przez Trybunał Konstytucyjny dotyczące sądownictwa powszechnego należy odnieść także do samego Trybunału.

Tymczasem – jak już wskazano – w zakresie objętym wnioskiem ustawodawca wykroczył poza te granice zakreślone Konstytucją RP. Stworzył w art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mechanizm pozwalający na wyeliminowanie z orzekania wybranych już sędziów Trybunału, co narusza zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału, a w konsekwencji narusza prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju

i pozycji tego organu, a tym samym godzi też w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak już zostało bowiem wskazane powyżej, Trybunał Konstytucyjny poprzez rozpoznawanie skarg konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP), będących indywidualnym środkiem ochrony praw i wolności oraz pytań prawnych sądów współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wynika dodatkowo, że orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, stanowi podstawę do wznowienia postępowania na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Dlatego też wszelkie zasady dotyczące niezawisłości sądów muszą być odnoszone także do Trybunału Konstytucyjnego, jako organu, który w ramach wyznaczonych przez Konstytucję współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W związku z powyższym art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Kolejny problem, jaki pojawia się w związku z ustawą o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczy art. 2 tej ustawy. Stanowi on, że kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Projektodawcy wskazali w tym zakresie, że rozwiązanie legislacyjne zawarte w art. 2, wzorowane jest na mechanizmie art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1167). Problem polega jednak na tym, że mechanizm

stosowany w ustawie o Sądzie Najwyższym dotyczy sędziów, którzy nie są sędziami kadencyjnymi. Ich mandat sędziowski ogranicza wyłącznie kryterium wieku. Natomiast sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są sędziami kadencyjnymi, okoliczność ta wymaga posługiwania się z dużą ostrożnością określeniem „kadencja”, tak aby nie było wątpliwości, o jaką kadencję w tym przypadku chodzi.

Otóż, w wyniku dokonanej i powoływanej przez projektodawców nowelizacji, ustawa o Sądzie Najwyższym w art. 13 § 2 stanowi o kadencji Prezesa Sądu Najwyższego (Prezesa Sądu Najwyższego powołuje na pięcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym i odwołuje, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezydent RP). Art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym określa natomiast, że powołanie na podstawie przepisów dotychczasowych na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego wygasa po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy. Ustawa o Sądzie Najwyższym wprost przewiduje więc kadencyjność powołania Prezesa używając określenia „kadencja”, zaś ustawa zmieniająca przewiduje wygaśnięcie powołania na stanowisko Prezesa.

Inaczej natomiast rzecz się przedstawia na gruncie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wynikało, że Prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne. Rozwiązanie to zostało w istocie powtórzone w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, Prezesa Trybunału powołuje Prezydent RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Przepis ten stosuje się odpowiednio do Wiceprezesa Trybunału

(art. 12 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Przepisy te, z oczywistych względów (kadencyjność samego mandatu sędziego Trybunału w przeciwieństwie do ograniczenia jedynie wiekiem pełnienia służby publicznej mandatu sędziego Sądu Najwyższego), nie przewidywały terminów, w jakich Prezes i Wiceprezes Trybunału może pełnić swoją funkcję.

Sytuacja w tym zakresie uległa zmianie w wyniku nadania przez art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nowego brzmienia art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym brzmieniem, Prezesa Trybunału powołuje Prezydent RP spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne na okres trzech lat. Na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie. Zmieniony art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w ogóle nie posługuje się określeniem „kadencja”, lecz mówi o powołaniu na stanowisko Prezesa Trybunału. Dotychczas ustawa o Trybunale Konstytucyjnym posługiwała się określeniem „kadencja”(art. 12 ust. 2, art. 17 ust. 2, art. 19 ust. 2) wiążąc je w sposób jednoznaczny z końcem kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego ustawodawca powinien respektować tę jednoznaczność używanych dotychczas terminów i w związku z tym w art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinien konsekwentnie używać określenia odwołującego się do powołania na stanowisko Prezesa Trybunału. Termin „kadencja”, z istoty rzeczy, poprzez swoje uwarunkowania konstytucyjne (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP), zarezerwowany jest bowiem dla kadencyjności mandatu sędziego.

Wskazane uchybienia legislacyjne nie mają jedynie charakteru technicznego, lecz przekładają się one także na rozumienie merytorycznej treści art. 2 ustawy o zmianie

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Może on być rozumiany także w ten sposób, że kadencja mandatu sędziowskiego osób zajmujących dotychczas stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Już samo pojawienie się tych wątpliwości co do rzeczywistej treści art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinno być poddane ocenie z punktu widzenia standardu poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), a także standardów wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Elementem demokratycznego państwa prawnego są zasady poprawnej legislacji, określane także mianem przyzwoitej legislacji. Należy je stosować do wszystkich jednostek redakcyjnych każdego aktu normatywnego. Oceniając daną regulację zawierającą kilka przepisów albo badając różne normy zawarte w jednym akcie prawnym trzeba rozważyć, czy są one ze sobą spójne oraz powiązane logicznie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt P 22/06, OTK z 2007 r. Nr 2/A, poz. 12). Ponadto zasady poprawnej legislacji wymagają, aby przepis spełniał trzy założenia. Po pierwsze, każda regulacja ograniczająca konstytucyjne wolności lub prawa wymaga sformułowania w taki sposób, aby możliwe było jednoznaczne ustalenie podmiotu i sytuacji ograniczeń. Po drugie, przepis powinien być precyzyjny w takim stopniu, by gwarantował jednolitą wykładnię i stosowanie. Po trzecie zaś, wymaga on takiego ujęcia, aby zakres jego stosowania obejmował wyłącznie sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca rzeczywiście zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt

SK 70/06, OTK z 2007 r. Nr 9/A, poz. 103; wyrok z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 30/06, OTK z 2007 r. Nr 11/A, poz. 154).

Powyższych warunków zakreślonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie spełnia art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jego treść może bowiem prowadzić do dwóch skrajnie odmiennych wniosków. Według pierwszego wniosku, powoduje on jedynie wygaśnięcie powołania na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Według drugiego wniosku, art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powoduje wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału rozumianej tak, jak dotychczas była ona pojmowana, a więc zgodnie z ogólną zasadą kadencyjności sędziego Trybunału, wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału. Uzasadnia to dostatecznie zarzut, że art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Niepewność co do rzeczywistego znaczenia, jakie niesie ze sobą art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uzasadnia też zarzut, że przepis ten pozostaje w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie ma bowiem miejsca na regulacje prawne, które stwarzają choćby cień wątpliwości co do obsady osobowej sądów i trybunałów. Kadencja sędziego Trybunału jest kadencją dziewięcioletnią (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP) i nie może ona zostać wygaszona przez ustawodawcę, a jej dalsze trwanie nie może być przedmiotem żadnych kontrowersji. Sędziowie Trybunału są zaś nieusuwalni w trakcie pełnienia swojego urzędu (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Postępującemu natomiast w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

ustawodawcy nie wolno ponadto zmieniać konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów oraz naruszać zasady niezależności sądów i trybunałów. Szersza argumentacja w tym zakresie została przedstawiona w uzasadnieniu zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W efekcie należy uznać, że art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że tworzy stan niepewności prawnej co do dalszego piastowania mandatu czynnego sędziego Trybunału przez dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa tego organu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zakresowa niekonstytucyjność art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie uprawniała ustawodawcy do wprowadzenia rozwiązań prawnych, które nie tylko, że nie usuwają tej niekonstytucyjności, lecz wręcz pogłębiają stan niezgodności z ustawą zasadniczą.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także podkreślić, że kwestionowane niniejszym wnioskiem normy prawne budzą także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z prawem międzynarodowym, a w szczególności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z przepisami Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zasada niezawisłości sędziowskiej i wynikająca z niej zasada nieusuwalności sędziów, obejmująca również sędziów Trybunału Konstytucyjnego, uważana jest za fundament porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka. Do zasad składających się na zasadę państwa prawnego, wywodzonych z orzecznictwa trybunałów europejskich, a także dokumentów przygotowanych przez Radę Europy, zalicza się zasadę niezależności i bezstronności

sądów¹. W pewnym zakresie zasady te podlegają ochronie przewidzianej w międzynarodowych konwencjach praw człowieka. Dodatkowo, rekomendacje odnośnie do poszanowania zasady niezawisłości sędziów zostały sformułowane w wielu dokumentach międzynarodowych zaliczanych do *soft law*, a więc aktach formalnie niewiążących prawnie, choć wyrażających bardzo istotne standardy, które mogą wpływać na wykładnię prawa krajowego.

Międzynarodowe konwencje w zakresie praw człowieka odnoszą się do kwestii niezawisłości w dwojaki sposób. Po pierwsze, prawo jednostki do sądu może być respektowane tylko wówczas, gdy sąd ten jest niezawisły i bezstronny. W tym przypadku niezawisłość sędziowska jest więc warunkiem poszanowania praw i wolności człowieka. Przykładowo, w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban p. Polsce* (skarga nr 23614/08), Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej także jako: Europejski Trybunał lub ETPC) wskazał wprost, że zasada nieusuwalności jest powiązana z zasadą niezawisłości sędziowskiej i jako taka jest gwarantowana na mocy art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej także jako: Konwencja lub EKPC).

W kontekście niniejszej sprawy bardziej istotny jest jednak drugi aspekt zasady nieusuwalności. Niektóre sądy międzynarodowe stoją bowiem na stanowisku, że także prawa samego sędziego mogą być naruszone, jeśli zostanie on odwołany ze swojego stanowiska w sposób niezgodny ze standardami demokratycznymi.

¹ Por. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* z dnia 19 marca 2014 r. (COM(2014)158final/2), document dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

ETPC określił zasady odnoszące się do kwestii stosowalności art. 6 EKPC do sporów pracowniczych między państwem a funkcjonariuszem publicznym (w tym sędziami) w wyroku z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni p. Finlandii* (skarga nr 63235/00). Europejski Trybunał stanął w nim na stanowisku, że tego rodzaju sprawy co do zasady są objęte gwarancjami przewidzianymi w art. 6 EKPC. Aby wyłączyć zastosowanie art. 6 niezbędne jest łączne spełnienie dwóch warunków: po pierwsze, państwo musi *expressis verbis* wyłączyć dostęp do sądu w przypadku sporów pracowniczych z taką kategorią funkcjonariuszy publicznych, a po drugie, takie wyłączenie musi być obiektywnie usprawiedliwione interesami państwa. W odniesieniu do tego pierwszego wymogu, ETPC wskazuje, że „dostęp do sądu” może być zapewniony nie tylko wówczas, gdy sędzia może złożyć skargę na pozbawienie go urzędu do sądu *sensu stricto*, ale i gdy funkcje kontrolne pełni w takim przypadku ciało administracyjne, czy parlamentarne. Przykładowo, w wyroku z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie *Volkov p. Ukrainie* (skarga nr 21722/11), ETPC uznał, że fakt rozpoznania sprawy skarżącego, usuniętego dyscyplinarnie sędziego Sądu Najwyższego Ukrainy, przez Wysoką Radę Sędziowską oraz komisję parlamentarną oznaczał, że prawo krajowe nie wyłączało *expressis verbis* dostępu do sądu. W konsekwencji ETPC był uprawniony do zbadania całej procedury pod kątem jej zgodności z art. 6 Konwencji.

W wyroku z dnia 27 maja 2014 r. sprawie *Baka p. Węgrom* (skarga nr 20261/12; wyrok ten nie jest jeszcze prawomocny z uwagi na odwołanie rządu węgierskiego do Wielkiej Izby ETPC) Europejski Trybunał badał z kolei skargę odwołanego ze swojego stanowiska byłego prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego. Przyczyną odwołania była reforma Sądu Najwyższego dokonana w formie Przepisów Przejściowych do nowej

konstytucji, wprowadzająca nowe wymogi wobec sędziów ubiegających się o stanowisko prezesa SN, których skarżący nie spełniał. Analizując skargę pod kątem zasad ustalonych w sprawie *Vilho Eskelinen p. Finlandii*, ETPC uznał, że prawo krajowe nie pozbawiało skarżącego dostępu do sądu w sposób bezpośredni. Brak dostępu do sądu wynikał nie z treści przepisów, na podstawie których skarżący A. Baka został odwołany, lecz z formy aktu prawnego, w jakim doszło do złożenia ze stanowiska. Skarżący został bowiem odwołany na podstawie Przepisów Przejściowych do nowej Konstytucji Węgier, które nie podlegały kognicji tamtejszego Sądu Konstytucyjnego. W przeciwieństwie do wiceprezesa SN, złożonego ze stanowiska na podstawie ustawy, skarżący nie mógł więc złożyć skargi konstytucyjnej. Niemniej, Europejski Trybunał przypominał, że w świetle sprawy *Vilho Eskelinen p. Finlandii*, aby wyłączyć zastosowanie art. 6 EKPC, prawo krajowe musi *expressis verbis* pozbawiać funkcjonariusza publicznego dostępu do sądu. Już sama ta okoliczność wystarczyła do zbadania sprawy pod kątem art. 6 Konwencji, niemniej Trybunał wskazał również, że nawet jeśli uznać, że pierwsza przesłanka z *Vilho Eskelinen* została spełniona, to i tak nie została spełniona przesłanka druga. Pozbawienie skarżącego dostępu do sądu nie było bowiem uzasadnione, gdyż rząd węgierski nie wykazał, aby spór dotyczył kwestii związanych z wykonywaniem władzy państwa albo szczególnej relacji zaufania i lojalności pomiędzy funkcjonariuszem publicznym a państwem.

Także orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka ONZ prezentuje pogląd, że sprawy dotyczące pozbawienia sędziego urzędu powinny być prowadzone z poszanowaniem podstawowych zasad proceduralnych. Standardy w tym zakresie Komitet wyznaczył w obserwacjach z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie *Pastukhov p. Białorusi* (nr CCPR/C/78/D/814/1998). W 1994 r. skarżący został wybrany przez białoruski parlament

na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego. Jego kadencja miała trwać 11 lat, jednak w 1997 r. prezydent wydał dekret stwierdzający wygaśnięcie kadencji. Swoją decyzję uzasadnił faktem wejścia w życie nowej konstytucji. Sędzia próbował zaskarżyć dekret prezydenta, jednak sądy odmawiały przyjęcia sprawy do rozpoznania wskazując, że czynności prezydenta nie podlegają kontroli sądowej. Analizując sprawę Komitet zwrócił uwagę na fakt, że skarżący został wybrany na stanowisko sędziego zgodnie z prawem, a jego kadencja miała upłynąć dopiero za 11 lat. Jedynym powodem, na który powołał się prezydent wydając dekret, było rzekome wygaśnięcie jego kadencji z chwilą wejścia w życie nowej konstytucji, co jednak nie było zgodne z prawdą. Prawo białoruskie nie przyznawało skarżącemu żadnych efektywnych środków prawnych, za pomocą których mógłby kwestionować decyzję prezydenta. Ze względu na te okoliczności, Komitet uznał, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego Sądu Konstytucyjnego na kilka lat przed upływem jego kadencji, stanowiło atak na niezależność sądownictwa i naruszenie art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej także jako: MPPOiP), stanowiącego o prawie dostępu do służby publicznej na ogólnych zasadach równości, w związku z art. 14 ust. 1 MPPOiP (prawo do rzetelnego procesu sądowego) i art. 2 MPPOiP (zakaz dyskryminacji).

Do podobnych wniosków Komitet doszedł m.in. w obserwacjach z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie *Adrien Mundy Busyo i inni p. Demokratycznej Republice Konga* (nr CCPR/C/78/D/933/2000). Także i w tym przypadku zostało uznane, że odwołanie sędziów przez prezydenta z wyłączeniem możliwości skierowania sprawy do sądu narusza art. 25 lit. c w związku z art. 14 ust. 1 i art. 2 MPPOiP. Jednocześnie Komitet podkreślił, że

państwo powinno przywrócić odwołanych sędziów na dotychczasowe stanowiska i wypłacić rekompensatę za czas pozostawania bez pracy.

Prawnoporównawczo i pomocniczo można przywołać również orzecznictwo Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: MTPC). Jednym z istotniejszych wyroków będzie tu orzeczenie z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie *Sąd Konstytucyjny Peru p. Peru*. Sprawa dotyczyła odwołania kilku sędziów peruwiańskiego Sądu Konstytucyjnego przez parlament, po wydaniu orzeczenia niekorzystnego dla ówczesnego prezydenta Alberto Fujimoriego. Parlament mógł złożyć sędziów ze stanowiska, jednak wyłącznie w procedurze *impeachmentu*. W tym przypadku procedura ta została naruszona m.in. poprzez to, że nie zachodziła żadna przewidziana w konstytucji przesłanka usunięcia sędziego, jak również to, że sędziów całkowicie pozbawiono prawa do obrony. MTPC uznał, że taki sposób procedowania naruszył art. 8 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: AKPC), który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego oraz art. 25 AKPC wyrażający prawo do skutecznego środka odwoławczego. Z kolei w wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie *Reverón Trujillo p. Wenezueli*, MTPC podkreślił, że gwarancje niezawisłości, konieczne dla wykonywania funkcji sędziowskich, mają wymiar nie tylko instytucjonalny, ale i indywidualny, a więc chronią także konkretnych sędziów, np. przed niezasadnym usunięciem z urzędu. Zasady te MTPC przywołał również w wyroku z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie *Miguel Camba Campos i inni p. Ekwadorowi* dotyczącej, podobnie jak wspomniana wyżej sprawa peruwiańska, odwołania kilku sędziów Sądu Konstytucyjnego. MTPC wskazał, że sędziowie sądów konstytucyjnych powinni mieć zagwarantowaną stabilność podczas swojej kadencji i że mogą być odwołani wyłącznie ze względu na popełnienie wykroczeń dyscyplinarnych

w oparciu o jasne przepisy konstytucji lub ustawy i z poszanowaniem zasad rzetelnego procesu.

Podsumowując, standardy niezawisłości sędziowskiej określone przepisami prawa międzynarodowego zakładają, że organy władzy ustawodawczej i wykonawczej respektują m.in. nieusuwalność sędziów. Oznacza to, że sędziowie mogą być usunięci wyłącznie na podstawie prawa (ustawy lub konstytucji) z przyczyn dyscyplinarnych lub zdrowotnych. Sama procedura odwołania, choć może przebiegać przed parlamentem w ramach instytucji *impeachmentu*, powinna gwarantować odwoływanym sędziom odpowiednie prawa proceduralne (zasada rzetelnego procesu) oraz środki odwoławcze. Naruszenie zasady nieusuwalności może prowadzić do naruszenia niezależności sądownictwa jako instytucji, jak i do naruszenia praw indywidualnych sędziów.

Należy wskazać, że w świetle omawianych tu międzynarodowych standardów prawnych zasada niezawisłości chroni nie tylko sędziów przed usunięciem z sądownictwa, ale i prezesów sądów przed arbitralnym odwoływaniem ich z pełnionego urzędu.

Na konieczność zagwarantowania stabilności prezesom sądów zwracała uwagę m.in. Komisja Wenecka w opinii nr 768/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. dotyczącej reformy sądownictwa w Armenii². Jedną ze zmian, jakie wprowadzała omawiana nowelizacja było wprowadzenie kadencyjności dla prezesów sądów (wcześniej pełnili oni swoje stanowiska bezterminowo). Wraz z ustanowieniem ograniczonych czasowo kadencji, projektowana ustawa nowelizująca miała wygasic kadencję urzędujących prezesów przy stosunkowo krótkiej *vacatio legis*. W swojej opinii Komisja Wenecka zauważyła, że retroaktywność prawa budzi co do zasady wątpliwości. Jeśli oddziałuje ona negatywnie na prawa lub

²Dokument dostępny pod adresem internetowym:
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)021-e).

ekspektatywy jednostek do jej uzasadnienia potrzebne są przekonujące argumenty. W tym przypadku argumenty te muszą być jeszcze mocniejsze, gdyż zasada niezawisłości zakłada ochronę sędziów przed arbitralnym usunięciem ze stanowiska. Komisja zwróciła uwagę, że prezesi sądów mianowani bezterminowo mogli żywić uzasadnione oczekiwanie (*legitimate expectation*), że zachowają swoje stanowiska do osiągnięcia wieku emerytalnego. Oczekiwania te były zresztą uzasadnione przepisami prawa. Krótkie *vacatio legis*, po upływie którego miałyby dojść do wygaśnięcia kadencji prezesów może powodować wrażenie, że wyłącznym celem przepisów jest stworzenie możliwości radykalnej zmiany prezesów sądów. Zasady pewności prawa i niezawisłości sędziowskiej wymagają znacznie dłuższego okresu przejściowego – Komisja zasugerowała w powołanej wyżej opinii np. termin czteroletni.

Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prezentowany jest pogląd, że prezesi sądów objęci są ochroną gwarantowaną w art. 6 EKPC. Przypomnijmy, że to właśnie odwołanie prezesa Sądu Najwyższego było przedmiotem skargi w powołanej wcześniej sprawie *Baka p. Węgrom*. Trybunał nie podzielił argumentów rządu węgierskiego, jakoby specyfika pracy prezesa Sądu Najwyższego mogła uzasadniać odwołanie go bez poszanowania zasad rzetelnego procesu.

Warto wskazać, że przedwczesne odwołanie prezesa węgierskiego SN spotkało się również z negatywną reakcją Unii Europejskiej oraz Komisji Weneckiej. Parlament Europejski w rezolucji z 16 lutego 2012 r. w sprawie wydarzeń politycznych na Węgrzech (nr 2012/2511 RSP)³ wezwał Komisję Europejską do dokonania kontroli reform wprowadzanych na Węgrzech w trosce o to, aby „sądownictwo posiadało pełną

³ Dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//PL>.

niezależność, a zwłaszcza, by krajowa rada sędownictwa, prokuratura oraz sądy w ogólności były zarządzane w sposób wolny od wpływów politycznych oraz by mandat niezależnie mianowanych sędziów nie był arbitralnie skracany”. W motywach uchwały Parlament wprost wskazał na odwołanie prezesa A. Baki po dwóch latach z funkcji prezesa SN, choć w świetle prawa jego kadencja powinna wynosić sześć lat. Z kolei Komisja Wenecka w opinii z 19 marca 2012 r. o nr 663/2012⁴ podkreśliła, że bardzo rzadko spotykane jest uchwalanie i stosowanie z mocą retroaktywną nowych wymogów dla prezesów sądów, skutkujące usuwaniem ze stanowisk dotychczasowych sędziów. Taki zabieg może sprawiać wrażenie celowego działania zmierzającego do odwołania z urzędów niewygodnych politycznie sędziów i nawet jeśli w rzeczywistości nie takie były jego cele, to i tak może ucierpieć zasada niezależności sądów.

Przypadki odwoływania prezesów sądów, szczególnie tych najważniejszych, były potępiane przez organy ONZ. Warto tu zwrócić uwagę choćby na stanowiska Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w sprawie odwołania prezesów sądów najwyższych Słowacji i Sri Lanki. Sprawa słowacka dotyczyła wniosku rządu złożonego do Parlamentu o usunięcie ze stanowiska prezesa SN, Stefana Harabina. Sprawozdawca *expressis verbis* wskazał, że prezes sądu nie może być uznany za funkcjonariusza rządowego, który może być odwoływany na zasadach przewidzianych dla administracji. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z zasadą niezależności sądów. Możliwość odwołania prezesa sądu przed upływem kadencji byłaby niezgodna z konstytucyjnymi gwarancjami nieusuwalności sędziów. Sprawozdawca wskazał w raporcie z dnia 25 stycznia

⁴ Dokument dostępny pod adresem internetowym:
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e).

2001 r. (nr E/CN.4/2001/65/Add.3)⁵, że próba usunięcia prezesa z urzędu, bez wykazania jego winy przed niezależnym sądem stanowiłaby naruszenie międzynarodowych i regionalnych standardów niezawisłości sędziowskiej. Również w Sri Lance doszło do odwołania ze stanowiska prezes SN – w tym przypadku organem sprawczym był jednak parlament, działający w procedurze *impeachmentu*. W kontekście tej sprawy Specjalny Sprawozdawca ONZ przypomniał⁶, że sędziowie mogą być odwołani wyłącznie ze względu na wykroczenie dyscyplinarne lub niezdolność do wykonywania swych funkcji po przeprowadzeniu procedury respektującej zasady rzetelnego procesu i dających sędziemu prawo odwołania do niezależnego organu.

Jak już zostało wyżej wskazane, na poziomie międzynarodowym standardy niezawisłości sądów i nieusuwalności sędziów wywodzone są także z dokumentów typu *soft-law*. Już w jednym z pierwszych dokumentów międzynarodowych tego typu, tj. w *Podstawowych Zasadach Niezawisłości Sędziowskiej* wydanych przez ONZ (dalej jako: „Zasady ONZ”)⁷, podkreślono znaczenie poszanowania zasady nieusuwalności dla zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej. Zgodnie z tym dokumentem sędziowie, niezależnie od tego, czy zostali powołani czy wybrani, powinni piastować swoje stanowiska dożywotnio lub do chwili wygaśnięcia kadencji. Wcześniejsze odwołanie lub zawieszenie powinno być dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy z przyczyn zdrowotnych lub

⁵Dokument do pobrania na stronie internetowej:

[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a79f3cc87e9cca5bc1256a1100325f2a/\\$FILE/G0110571.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a79f3cc87e9cca5bc1256a1100325f2a/$FILE/G0110571.doc).

⁶ Wypowiedzi Specjalnego Sprawozdawcy cytowane na oficjalnej stronie ONZ: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12790&LangID=E>.

⁷ Podstawowe Zasady Niezawisłości Sędziowskiej (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) uchwalone na Siódmym Kongresie ONZ poświęconym zapobieganiu przestępczości i traktowaniu sprawców przestępstw, który odbył się w Mediolanie w dniach 26 sierpnia-6 września 1985 r. i przyjęte uchwałami Zgromadzenia Ogólnego Nr 40/32 z 29 listopada 1985 r. i Nr 40/146 z 13 grudnia 1985 r. (dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>).

dyscyplinarnych sędzia nie jest zdolny do dalszego wywiązywania się ze swoje funkcji. O odwołaniu powinien jednak orzekać niezależny organ.

Do wypracowania niezwykle istotnych standardów ochrony niezawisłości sędziowskiej przyczyniła się także Rada Europy. W jej ramach opracowano w 1998 r. Europejską Kartę Statusu Sędziego⁸. Karta stanowi, że ustalając przesłanki uzasadniające odwołanie sędziego należy zachować czujność. Kwestia ta powinna być w sposób wyczerpujący ustalona w prawie krajowym. Zajęcie przesłanek, których ustalenie nie jest oczywiste (a więc inne niż np. osiągnięcie określonego wieku czy upływ kadencji) powinny być weryfikowane przez organ niezależny od władzy ustawodawczej i sądowniczej. Innym dokumentem ustalającym ważne standardy jest Rekomendacja Komitetu Ministrów z dnia 17 listopada 2010 r. na temat niezależności, efektywności i obowiązków sędziów (nr CM/Rec(2010)12)⁹. Warto podkreślić, że dokument ten *expressis verbis* stanowił, że rekomendacje w nim zawarte odnoszą się także do sędziów sądów konstytucyjnych. Podobnie jak wskazane powyżej Zasady wypracowane przez ONZ, także i rekomendacja Rady Europy podkreślała konieczność poszanowania zasady nieusuwalności sędziów dla zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sędziowie powinni pozostawać na swoich stanowiskach dożywotnio lub do końca kadencji przewidzianej przepisami prawa, chyba że nie są dłużej w stanie sprawować swoich funkcji lub dopuszczą się deliktu dyscyplinarnego.

Jeśli chodzi o dokumenty wypracowane w ramach międzynarodowych organizacji zrzeszających sędziów, to jednym z ważniejszych dokumentów jest Powszechna Karta

⁸ Europejska Karta Statusu Sędziego opracowana w dniach 8-10 lipca 1998 r. (dokument dostępny pod adresem internetowym: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf).

⁹ Dokument dostępny pod adresem internetowym: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.

Sędziogo sporządzona pod egidą Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów¹⁰. Także i ona zawiera przepis gwarantujący sędziom nieusuwalność. Bardziej rozbudowane rekomendacje zawierają Minimalne Standardy Niezawisłości Sędziowskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników (dalej: Standardy IBA)¹¹. Stanowią one m.in., że zasadniczo procedura odwoływania sędziów powinna toczyć się przed niezależnym organem. Postępowanie dyscyplinarne (lub inne skutkujące odwołaniem sędziego) powinno respektować prawo sędziego do rzetelnego procesu i do bycia wysłuchanym. Ponadto, przesłanki usunięcia sędziego powinny być określone przepisami prawa w precyzyjny sposób.

Trzecią kategorię dokumentów typu *soft-law* stanowią rekomendacje opracowane przez międzynarodowe grupy ekspertów. Jednym ważniejszych aktów tego rodzaju są Międzynarodowe Standardy Niezawisłości Sędziowskiej z Mount Scopus (dalej: Standardy z Mt Scopus)¹². W odniesieniu do nieusuwalności akt ten rekomenduje, aby procedury dyscyplinarne i inne skutkujące złożeniem z urzędu były przeprowadzane przed organem niezależnym od egzekutywy, najlepiej przed sądem lub trybunałem. Podstawy usunięcia sędziego z urzędu powinny być zasadniczo ograniczone do przypadków popełnienia przez niego przestępstwa, ciężkich lub powtarzających się naruszeń reguł dyscyplinarnych oraz fizycznej lub psychicznej niezdolności do sprawowania swojej funkcji.

¹⁰ Powszechna Karta Sędziogo przyjęta przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów w dniu 17 listopada 1999 r. (dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>).

¹¹ Minimalne Standardy Niezawisłości Sędziowskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników z 1982 r. (dokument dostępny do ściągnięcia pod adresem internetowym: <http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUId=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29>).

¹² Międzynarodowe Standardy Niezawisłości Sędziowskiej z Mount Scopus opracowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie na Rzecz Niezawisłości Sędziowskiej i Światowego pokoju w dniu 19 marca 2008 r. (dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://www.jiwp.org/#!/mt-scopus-standards/c14de>).

Niektóre z międzynarodowych standardów nie wykluczają udziału władzy ustawodawczej w procesie usunięcia sędziego ze stanowiska, niemniej udział ten nie może mieć charakteru arbitralnego. Przykładowo, Zasady ONZ dopuszczają usunięcie sędziego przez parlament w procedurze *impeachmentu*, jednak także w tym przypadku podstawy złożenia z urzędu powinny być ograniczone do względów dyscyplinarnych lub zdrowotnych¹³. Standardy z Mt Scopus stanowią z kolei, że władza ustawodawcza może być uprawniona do usuwania sędziów na podstawie rekomendacji ciała sędziowskiego lub w oparciu o przepis konstytucji lub ustawę zgodną z konstytucją¹⁴. Także Standardy IBA nie wykluczają kompetencji parlamentu do usuwania sędziów, jednak rekomendują, aby odbywało się to wyłącznie na podstawie rekomendacji niezależnego ciała sędziowskiego. Jednocześnie dokument zabrania uchwalania ustaw, które w sposób negatywny wpływałyby na status już powołanych sędziów¹⁵.

Zarówno art. 137 a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wskazany punkcie 2 petitum niniejszego wniosku, jak i art. 2 ustawy wskazany w punkcie 3 petitum, naruszają art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 25 lit. c w zw. z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Należy wskazać, że w przypadku obu tych przepisów ustawowych ustawodawca nie wykazał należyście, że zastosowane środki były konieczne w rozumieniu drugiej przesłanki ustalonej w wyroku ETPC w sprawie *Vilho Eskelinen*. Doszło zatem do ingerencji w prawa podmiotowe sędziów, którzy mogli żywić uzasadnione oczekiwanie, że będą sprawować

¹³ Pkt 20 Zasad ONZ.

¹⁴ Pkt 3.6 Standardów z Mt Scopus.

¹⁵ Pkt. 4 lit. c oraz 20 lit. a Standardów IBA.

swoje stanowisko przez pełne 9 lat kadencji, zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z tym, że ingerencja ta dokonała się w sposób całkowicie sprzeczny z zasadami rzetelnego procesu, należy uznać, że zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji jest w pełni uzasadniony.

Przechodząc z kolei na grunt MPPOiP, podkreślić trzeba, że ten akt prawny, w przeciwieństwie do EKPC, w art. 25 lit. c *expressis verbis* chroni prawo jednostki do równego dostępu do służby publicznej: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń (...) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”. Jak zostało wskazane powyżej, funkcja sędziego oraz prezesa sądu zaliczane są do „służby publicznej” w rozumieniu tego przepisu. W konsekwencji, pozbawienie sędziego jego stanowiska powinno odbywać się zgodnie z art. 14 ust. 1 MPPOiP, który stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Komitet Praw Człowieka odczytuje zwykle te przepisy łącznie z art. 2 MPPOiP, który wyraża zasadę równości (ust. 1), obowiązek państw-stron do implementacji standardów MPPOiP (ust. 2) oraz obowiązek państw-stron do zapewnienia jednostkom ochrony prawnej i prawa do skutecznego środka odwoławczego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane przepisy wymogów tych nie spełniają. Sędziów oraz prezesa i wiceprezesa TK pozbawiono bowiem „prawa do służby publicznej” w sposób arbitralny, bez zapewnienia im jakichkolwiek gwarancji procesowych.

Mając powyższe na względzie, z uwagi na konieczność ochrony praw człowieka i obywatela, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne złożenie w tej sprawie niniejszego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.