



Andrzej Szmyt*

Uniwersytet Gdański

DESTRUKCJA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W POLSCE W ŚWIETLE OPINII KOMISJI WENECKIEJ

I

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ zmieniła i istotnie umocniła – po okresie ustroju socjalistycznego – pozycję prawną Trybunału Konstytucyjnego. Jej podstawę stanowiły nowe, demokratyczne zasady ustroju, w tym zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada podziału i równowagi władz (art. 10). Przepis art. 173 wyraźnie przesądził, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, a sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są w sprawowaniu swego urzędu niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1). Zgodnie z Konstytucją, orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne oraz podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w ogranie urzędowym, w którym wcześniej był ogłoszony akt normatywny, o którym Trybunał orzekł (art. 190 ust. 1 i 2). Orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów (art. 190 ust. 5). Konstytucja określiła kompetencje Trybunału (art. 188–189 i 131).

Zgodnie z art. 194 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm RP na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą; ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny (ust. 1). Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (ust. 2).

Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa (art. 197). Pierwszą ustawą rozwijającą przepisy Konstytucji w tym zakresie była ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym². Obowiązywała do 2015 r., nie rodząc istotnych kontrowersji. Po kilkunastu

* aszmyt50@wp.pl

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

² Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.

latach uchwalono ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym³. Była wyrazem ograniczonych założeń. Koncentrowała się na mankamentach, dostrzeżonych przez sam Trybunał Konstytucyjny w toku praktyki. Nie burzyła radykalnie dotychczasowych konstrukcji. Była pomyślana wyłącznie w ramach obowiązującej Konstytucji.

Rozwój sytuacji politycznej w Polsce sprawił jednak, że już po roku obowiązywania uchwalono kolejną ustawę. Był to rok burzliwego sporu konstytucyjnego wokół Trybunału. Znalazł on wyraz w istotnych nowelizacjach ustawy z 2015 r., w dotyczących ich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w nader kontrowersyjnych praktykach ustrojowych i wreszcie w uchwaleniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r.⁴ W kolejnych miesiącach następowały dalsze zmiany legislacyjne.

Katalizatorem wspomnianego konfliktu, leżącego u podstaw ustawy z dnia 22 lipca 2016 r., okazał się przepis art. 137 wspomnianej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. Jako przepis „przejściowy” nakazywał on – w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływała jeszcze w 2015 r. – przedłożenie wniosków w sprawie „zgłoszenia kandydata” na sędziego Trybunału w skróconym terminie, wynoszącym 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W dniu 25 października 2015 r. odbyły się wybory parlamentarne, w których zwyciężyła dotychczasowa opozycja, uzyskując możliwość samodzielnego sformułowania rządu. W dniu 12 listopada 2015 r. rozpoczęła się kolejna (VIII) kadencja Sejmu. Kilka miesięcy wcześniej także wybory na Prezydenta RP wygrał kandydat tej samej partii. W dniu 8 października 2015 r. – jeszcze przed wyborami parlamentarnymi – Sejm „kończącej się” (VII) kadencji wybrał na swym ostatnim posiedzeniu 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym 2 sędziów na miejsca, które w Trybunale miały się zwolnić jeszcze w 2015 r., ale już na początku następnej kadencji. Umożliwił to wspomniany przepis przejściowy (art. 137) ustawy. Przepis ten od początku spotkał się z ostrą krytyką ówczesnej jeszcze opozycji. Nowej opozycji (poprzednio większości rządzącej) zależało zaś na potwierdzeniu zgodności ustawy z Konstytucją oraz możliwości zablokowania – w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – realizacji niektórych zamiarów nowej większości rządzącej. Grupa posłów opozycji de facto więc „przejęła” poprzedni wniosek przeciwników politycznych i w dniu 17 listopada 2015 r. wniosła go do Trybunału Konstytucyjnego jako własny⁵. Było to już w nowej (VIII) kadencji Sejmu. W powyższej sprawie Trybunał Konstytucyjny w dniu 19 listopada 2015 r. wyznaczył termin rozprawy na dzień 3 grudnia 2015 r. Prezydent RP natomiast nie odebrał ślubowania od żadnego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych w dniu 8 października 2015 r.

³ Dz. U. z dnia 30 lipca 2015 r., poz. 1064, ze zm.

⁴ Dz. U. z dnia 1 sierpnia 2016 r., poz. 1157.

⁵ W Trybunale Konstytucyjnym jako sprawa o sygn. K 34/15

Nowa większość rządząca jednak już kilka dni wcześniej, w dniu 13 listopada 2015 r., wniosła do Sejmu projekt ustawy nowelizującej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. W dniu 19 listopada 2015 r. nowelizacja została uchwalona i następnego dnia ogłoszona w Dzienniku Ustaw⁶. Większość rządząca określała dokonaną nowelizację jako ustawę „naprawczą”, opozycja zaś i środowiska prawnicze jako „kagańcową” (istotnie ograniczającą możliwości działania Trybunału Konstytucyjnego). Trzy dni później ustawa została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów opozycji, a w kolejnych dniach także przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa i Sąd Najwyższy⁷. W dniu 24 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył termin rozprawy w tej sprawie na dzień 9 grudnia 2015 r.

Równocześnie, w dniu 25 listopada 2015 r., posłowie większości rządzącej wnieśli do Sejmu projekty pięciu uchwał o „stwierdzeniu braku mocy prawnej” pięciu uchwał Sejmu VII kadencji z dnia 8 października 2015 r. o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze tego samego dnia Sejm podjął powyższe uchwały⁸. W związku z tym w dniu 30 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie „o zabezpieczeniu wniosku” grupy posłów w sprawie ustawy z czerwca 2015 r. (K. 34/15) – przez „wezwanie” Sejmu do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia w zawisłej sprawie (K 34/15). Jednakże następnego dnia (1 grudnia 2015 r.) posłowie większości rządzącej wnieśli do Sejmu listę 5 kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Dzień później wieczorem Sejm podjął uchwały o wyborze 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹. Oznaczało to, że łącznie wybranych przez Sejm do Trybunału Konstytucyjnego zostało 18 sędziów, choć Konstytucja przewiduje 15 sędziów. W dniu 3 grudnia 2015 r. (nad ranem – krótko przed posiedzeniem Trybunału Konstytucyjnego wyznaczonym na ten dzień) 4 sędziów spośród wybranych przez Sejm dnia 2 grudnia 2015 r. złożyło przed Prezydentem RP ślubowanie. Sędziowie ci rano stawili się do Trybunału Konstytucyjnego, jednak – zgodnie z decyzją Prezesa Trybunału – „nie objęli obowiązków sędziowskich”.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 34/15 orzekł w dniu 3 grudnia 2015 r. w składzie 5 sędziów (bez sędziów, którzy w nocy złożyli ślubowanie). Po rozprawie Trybunał wydał wyrok¹⁰ stwierdzający zgodność z Konstytucją zdecydowanej większości zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 2 czerwca 2015 r. o Try-

⁶ Dz. U. z dnia 20 grudnia 2015 r., poz. 1928.

⁷ Sprawa o sygn. K 35/15, z dołączonymi wnioskami K 37/15, K 38/15 i K 40/15.

⁸ M.P., poz. 1131–1135.

⁹ M.P., poz. 1182–1186.

¹⁰ Opublikowano: Dz. U. z dnia 16 grudnia 2015, poz. 2129. Wcześniej (w dniu 10 grudnia 2015 r.) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwrócił się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z pismem wyrażającym wątpliwości co do dopuszczalności ogłoszenia wyroku Trybunału, wobec wątpliwości co do procedury orzekania przez Trybunał. W odpowiedzi Prezes Trybunału wskazał na obowiązek ogłoszenia wyroku (zgodnie z art. 190 ust. 1–2 Konstytucji).

bunale Konstytucyjnym – poza wspomnianym art. 137 (w części pozwalającej na stwierdzenie, że Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r. dokonał wyboru 2 sędziów na podstawie prawnej niezgodnej z Konstytucją). Innymi słowy, za niezgodny z Konstytucją został uznany przepis ustawy pozwalający Sejmowi poprzedniej kadencji na wybór dwóch sędziów Trybunału w miejsce tych, których kadencja upływała dopiero w grudniu 2015 r. Ponadto Trybunał orzekł, że art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z czerwca 2015 r., dotyczący ślubowania składanego przez wybranego sędziego wobec Prezydenta, nakłada na głowę państwa obowiązek niezwłocznego odebrania takiego ślubowania. Jakikolwiek inne sposoby rozumienia tego przepisu Trybunał uważa za niekonstytucyjne, a Prezydent nie może uniemożliwić rozpoczęcia funkcji urzędowej sędziemu, który został uprzednio wybrany przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Kolejnego dnia (4 grudnia 2015 r.) grupa posłów opozycji zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności uchwał Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. (o stwierdzeniu braku mocy prawnej uchwał z dnia 8 października 2015 r. o wyborze sędziów Trybunału) oraz uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r. (o wyborze 5 „nowych” sędziów Trybunału)¹¹. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny w dniu 7 stycznia 2016 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania. W konsekwencji Prezes Trybunału w dniu 12 stycznia 2016 r. włączył do orzekania (podjęcie obowiązków sędziowskich) 2 sędziów wybranych przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r. (na miejsca sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r. na podstawie prawnej – zgodnie z orzeczeniem Trybunału z dnia 3 grudnia 2016 r. – niezgodnej z Konstytucją). W postanowieniu o umorzeniu postępowania Trybunał Konstytucyjny nawiązał do swego stanowiska w sprawie K 34/15, gdzie stwierdził, że uchwały Sejmu VIII kadencji o braku mocy prawnej wspomnianych uchwał Sejmu VII kadencji są aktami o charakterze wewnętrznym, mającymi cechy częściowo politycznego oświadczenia, częściowo zaś rezolucji. Trybunał uznał, że nie wpływają one na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie dokonanego wyboru sędziów Trybunału. W odniesieniu do uchwał Sejmu VIII kadencji o „ponownej” obsadzie stanowisk sędziowskich Trybunał podkreślił, że należą one do uchwał nieprawotwórczych, przez które Sejm realizuje funkcję kreacyjną, a nie do aktów ustanawiających normy prawne. Ich skuteczność zależy jedynie od tego, czy Sejm VII kadencji w sposób ważny obsadził te stanowiska i oceny zgodności z Konstytucją podstawy prawnej owego wyboru, o czym Trybunał rozstrzygnął ostatecznie wyrokiem w sprawie K 34/15. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie istniała żadna oczywista, bezsporna i rażąca wada uchwał Sejmu VII kadencji, która umożliwiłaby potraktowanie ich jako nieistniejących. Postępowanie w sprawie U 8/15 Trybunał

¹¹ W Trybunale Konstytucyjnym sprawa pod sygn. U 8/15.

umorzył wobec faktu, że zaskarżone uchwały nie miały charakteru aktów normatywnych.

Jeszcze jednak w grudniu 2015 r. doszło do bardzo znaczącego rozwoju sytuacji. Po pierwsze – w dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie wspomnianej nowelizacji ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. (K 35/15)¹². Po drugie – Sejm uchwalił w dniu 22 grudnia 2015 r. kolejną nowelizację („naprawczą”) ustawy z czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹³.

Wspomniana wcześniej nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uchwalona dnia 19 listopada 2015 r., została zaskarżona do Trybunału przez grupę posłów opozycji, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wyrokiem z dnia 9 grudnia 2015 r. Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy (w brzmieniu nadanym nowelą listopadową):

- 1) o możliwości ubiegania się Prezesa i Wiceprezesa Trybunału o reelekcję, jako stwarzające Prezydentowi RP (organowi władzy wykonawczej) pole do nieuprawnionego oddziaływania na funkcjonowanie sądu konstytucyjnego (godzenie w zasadę niezależności Trybunału) – art. 12 ust. 1 zdanie 2,
- 2) o skróceniu kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, jako nieuprawnioną ingerencję władzy ustawodawczej w sferę władzy sądowniczej i godzenie w zasadę niezależności Trybunału – art. 2,
- 3) o wprowadzeniu terminu na złożenie ślubowania sędziowskiego i uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego od złożenia ślubowania jako przyznanie Prezydentowi kompetencji współuczestniczenia w procedurze obsadzania składu Trybunału – art. 21 ust. 1 i ust. 1a,
- 4) o umożliwieniu zgłoszenia kandydata na miejsce sędziego, którego kadencja upłynęła przed kilkoma dniami, jako prowadzące do obsadzenia stanowisk sędziowskich w liczbie większej niż przewidziana w Konstytucji – art. 137a ustawy.

Wspomniana wyżej kolejna nowelizacja – z dnia 22 grudnia 2015 r. – ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wprowadzała fundamentalne zmiany do funkcjonowania Trybunału, statusu jego sędziów i postępowania przed Trybunałem. Także ta nowelizacja została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego – przez dwie grupy posłów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Sądownictwa¹⁴. Trybunał orzekł w sprawie wyrokiem z dnia 9 marca 2016 r.¹⁵, przesądzając o niezgodności z Konstytucją całej nowelizacji, w tym także wielu poszczególnych przepisów.

¹² Opublikowano: Dz. U. z dnia 18 grudnia 2015 r., poz. 2147.

¹³ Dz. U. z dnia 28 grudnia 2015 r., poz. 2217.

¹⁴ Połączone wnioski pod sygn. K 47/15.

¹⁵ Wyrok nie został opublikowany niezwłocznie w Dzienniku Ustaw. Trybunał Konstytucyjny opublikował wyrok w dniu 16 marca 2016 r. w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy (poz. 2).

W powyższej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł w bardzo znamiennych uwarunkowaniach prawnych. Trybunał przypomniał swe wcześniejsze stanowisko¹⁶, że ma on obowiązek w każdych okolicznościach wykonywać swe ustrojowe zadania, w tym badanie zgodności z Konstytucją ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału. Trybunał podkreślił wyjątkowe znaczenie oceny zakwestionowanej nowelizacji pozwalającej ustalić, czy zmienione przez nią podstawy organizacji i trybu pracy Trybunału nie tworzą zagrożenia dla orzekania przez Trybunał w innych zawisłych przed nim sprawach. Trybunał wskazał, że byłoby „paradoksem orzeczniczym” nie do zaakceptowania, gdyby przedmiot sporu prawnego przed Trybunałem był jednocześnie ustrojową i proceduralną podstawą rozstrzygnięcia tego sporu. Z uwagi zaś na ostateczność wyroków Trybunału jest nader istotne, aby wszelkie ewentualne wątpliwości konstytucyjne co do podstaw jego orzekania zostały wyjaśnione, zanim przepisy te będą stosowane. Tymczasem Prezydent RP nie skierował wniosku do Trybunału o kontrolę prewencyjną przed podpisaniem ustawy nowelizacyjnej (art. 122 ust. 3 w zw. z art. 126 ust. 2 Konstytucji), a ustawodawca przesądził, że wchodzi ona w życie bez *vacatio legis* – z dniem ogłoszenia (art. 5 ustawy nowelizacyjnej). Na skutek obu tych decyzji wspomnianych organów państwa i ze względu na oczywistą potrzebę pilnego wydania orzeczenia, dotyczącego nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., jak i przewidzianych w tejże nowelizacji zmian – Trybunał uznał, że jest zmuszony sięgnąć po możliwość znajdującą podstawę w art. 195 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przyjął, że zgodnie z tym przepisem sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mogą w pewnych okolicznościach odmówić zastosowania obowiązującej ustawy, gdyż „w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”. Trybunał przyjął więc za podstawę orzekania bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji oraz ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizacyjną), z wyłączeniem jednak niektórych jej przepisów. Zauważył przy tym, że pominięcie jako podstawy orzekania – na podstawie art. 195 ust. 1 Konstytucji – tych przepisów ustawy, które jednocześnie są przedmiotem orzekania (przedmiotem zaskarżenia w zawisłej sprawie) – samo w sobie nie wzrusza domniemania ich konstytucyjności, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej.

Trybunał Konstytucyjny przyjął także, że w warunkach faktycznych i prawnych, które występowały w dniu wydania wyroku (9 marca 2016 r.) „pełny” skład Trybunału to 12 sędziów. Tworzą w istocie taki skład – zdaniem Trybunału – wszyscy sędziowie, którzy mają zdolność orzekania w dniu wydawania wyroku. Trybunał uwzględnił więc tu swój wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15 (nieskuteczny wybór 2 sędziów oraz brak złożonego ślubowania przez 3 sędziów).

¹⁶ Postanowienie z dnia 14 stycznia 2016 r., K 47/15.

Trybunał ponadto postanowił pominąć ustawową regulację, zgodnie z którą orzeczenia wydawane w pełnym składzie mają zapadać większością 2/3 głosów. Zamiast niej Trybunał zdecydował o bezpośrednim zastosowaniu – jako *lex superior* – przepisu art. 190 ust. 5 Konstytucji, przewidującego „zwykłą” większość głosów do podjęcia orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny postanowił również pominąć ustawowe przepisy dotyczące kolejności rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu spraw do Trybunału oraz wyznaczania rozprawy dopiero po upływie 3 lub 6 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia o jej terminie. Przepisy te były przedmiotem zaskarżenia, a Trybunał uznał, że istnieją ważne powody, aby takich reguł nie stosować. Chodziło o obiektywną konieczność rozpoznania zastrzeżeń wobec ustawy nowelizującej przed rozpoznaniem wszelkich innych spraw zawisłych przed Trybunałem.

W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (K 35/15) Trybunał Konstytucyjny ustalił standardy sposobu procedowania Sejmu nad projektem ustawy jako „punkty graniczne”, których przekroczenie skutkuje nie tylko wadliwością procesu ustawodawczego, ale również jego niekonstytucyjnością. Porównując naruszenia norm proceduralnych, które miały miejsce w trakcie uchwalania nowelizacji listopadowej i nowelizacji grudniowej, Trybunał doszedł do wniosku, że stopień nasilenia tych naruszeń w odniesieniu do tej ostatniej ustawy był znacznie większy. Stąd też w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności całej ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.

Trybunał uznał, że procedowanie Sejmu w sposób ignorujący zarówno wyrok w sprawie K 35/15, jak i zarzuty niekonstytucyjności zgłaszane już w toku postępowania ustawodawczego potwierdzają tu tezę o świadomym działaniu tego organu z naruszeniem wymogu działania na podstawie prawa i w jego granicach.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że stwierdzenie niekonstytucyjności całego aktu normatywnego z uwagi na tryb jego wydania nie wyłącza dopuszczalność badania także zarzutów dotyczących treści poszczególnych przepisów tego aktu. „Równoległe” stosowanie dwóch rodzajów kryteriów oceny konstytucyjności przewiduje art. 50 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r., a potwierdza też praktyka Trybunału. Jak zauważył Trybunał – weryfikacja zarzutów co do treści przepisów jest potrzebna na wypadek podejmowania przez ustawodawcę dalszych zamierzeń legislacyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Pozwala ona bowiem na wskazanie tych rozwiązań normatywnych, które ewentualnie są nie do pogodzenia z Konstytucją i nie mieszczą się w zakresie swobody ustawodawcy.

Trybunał stwierdził więc, że niezgodny z Konstytucją jest art. 5 nowelizacji grudniowej o wejściu w życie ustawy z dniem ogłoszenia. Uznał tu, że zaskarżony przepis realizuje cel, jakim było utrudnienie czy wręcz uniemożliwienie dokonania kontroli konstytucyjności tej ustawy przed jej wejściem w życie i zmierzał do obejścia art. 188 Konstytucji. W odniesieniu do przepisów nowelizacji o składach orzekających, o kolejności rozpatrywania spraw, o wyznaczaniu terminów

rozpraw, o potrzebnej większości głosów przy podejmowaniu orzeczeń – Trybunał uznał, że są dysfunkcjonalne, nie stwarzają warunków umożliwiających Trybunałowi rzetelne i sprawne działanie oraz ingerują w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz. W ocenie Trybunału poszczególne rozwiązania są przy tym w taki sposób ukształtowane, że łącznie tworzą mechanizm paraliżujący działanie Trybunału. Każde z nich z osobna istotnie obniżałoby sprawność działania Trybunału i wydłużyło czas realizacji jego kompetencji. Wszystkie zaś rozwiązania łącznie pozbawiają praktycznie Trybunał zdolności orzekania. Stanowią też zaprzeczenie deklaracji, jakoby celem nowelizacji było „naprawienie” czy „usprawnienie” działania Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny orzekł także o niekonstytucyjności wskazanych wyżej przepisów nowelizacji, które dotyczyły statusu Trybunału i jego sędziów. Trybunał uznał, że naruszają one niezawisłość sędziowską, że wprowadzają zależność od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych, że oznaczają wkroczenie władzy ustawodawczej w sferę objętą samodzielnością Trybunału i ingerencję władzy wykonawczej w zasadę niezależności Trybunału, że ograniczają ochronę autorytetu i powagi Trybunału.

Trybunał podkreślił, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przynależą orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, a to w przypadku wyroków Trybunału ma miejsce z chwilą ogłoszenia ich na sali rozpraw. Wówczas następuje potwierdzenie lub obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, które nie pozostaje bez wpływu na praktykę dalszego stosowania niekonstytucyjnych przepisów. Utrata mocy obowiązujących przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne następuje natomiast w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest zobowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Wtedy ma miejsce to, co w art. 190 ust. 3 Konstytucji zostało określone mianem „wejścia w życie orzeczenia Trybunału”. Trybunał w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że przepis, którego domniemanie konstytucyjności zostało obalone mocą wyroku Trybunału, ale który czasowo pozostaje w systemie prawa, podlega stosowaniu z uwzględnieniem zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji).

Uchylenie domniemania konstytucyjności przepisu ma znaczenie przede wszystkim dla samego Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jest bowiem z urzędu zobowiązany do respektowania wyroków jako ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą. Ma również znaczenie dla sądów stosujących prawo, które nie mogą pomijać wydanych orzeczeń Trybunału także przed formalną utratą mocy obowiązującej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny jest szczególnie związany zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji, bowiem ustrojodawca przesądził, że sędziowie Trybunału podlegają tylko Konstytucji.

Trybunał podkreślił więc, że do dnia utraty mocy obowiązującej – w następstwie ogłoszenia wyroku z dnia 9 marca 2016 r. w Dzienniku Ustaw – jest zobowiązany w swej dalszej działalności orzeczniczej do pomijania przepisów ustawowych, których domniemanie konstytucyjności zostało obalone mocą tego wyroku.

Trybunał podkreślił wreszcie, że ostateczność i powszechna moc obowiązująca tego wyroku oznacza, iż w świetle Konstytucji (art. 190 ust. 1) nie może on zostać skutecznie zakwestionowany przez inne organy państwa. Organy te są natomiast zobowiązane do jego wykonania i respektowania. Równocześnie Trybunał zaznaczył, że wyrok ten nie zamyka możliwości dokonywania przez ustawodawcę zmian ustawowych w zakresie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem. Modyfikacje te muszą jednak mieścić się w ramach wyznaczonych przez Konstytucję.

Nie doszło jednak do publikacji w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷ organem wydającym Dziennik Ustaw, w którym ogłasza się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące m.in. ustaw, jest Prezes Rady Ministrów (art. 21 ust. 1) działający przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji. Premier rządu, jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał, publicznie wypowiedziała się, że orzeczenie wydane w sprawie K 47/15 nie zostanie ogłoszone. W dniu 12 marca 2016 r. rząd zdecydował o niepublikowaniu wspomnianego orzeczenia z powodu „braku możliwości publikowania stanowiska niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które nie jest oparte na przepisach prawa”¹⁸. Strona rządowa przyjmuje, że nie istnieje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które dokonałoby skutecznej eliminacji z porządku prawnego przepisów nowelizacji grudniowej¹⁹ Działania Trybunału, dokonywane z jej pominięciem (co do składu orzekającego, wyznaczenia terminów i kolejności rozpatrywania spraw) uważa za pozbawione legitymacji prawnej. Ma to przesądzać o zasadności braku obowiązku ich realizacji.

Należy jednak podkreślić, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego spotkało się z pełną aprobatą Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w dniu 26 kwietnia 2016 r. podjęło uchwałę – „kierując się koniecznością zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych [...]”, że „zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 296.

¹⁸ Zob. *Raport Zespołu Ekspertów do Spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r.*, cz. 2, s. 40, 1.08.2016, www.sejm.gov.pl [dostęp: 16.07.2016].

¹⁹ Por. pismo Prokuratora Generalnego (PK VIII TK 074.1.2016) z dnia 5 kwietnia 2016 r. do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zawisłej w TK (P 5/14), www.obserwatorkonstytucyjny.pl [dostęp: 10.12.2016].

niezwłocznemu opublikowaniu. Niepublikowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność z Konstytucją określonego przepisu uchyla domniemanie jego zgodności z Konstytucją z chwilą ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania²⁰.

W takim stanie rzeczy rozpoczęły się też kolejne prace legislacyjne, które doprowadziły do uchwalenia w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²¹. Według deklaracji wnioskodawców miała ona mieć charakter „naprawczy”.

Wnosząc projekt ustawy, wnioskodawcy podkreślili, że bazuje on na znanej i sprawdzonej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., uzupełnionej jedynie o nieliczne nowe rozwiązania. Jak się jednak okazało, problem polegał na tym, że nowe propozycje co do swej istoty kontynuowały linię obstrukcji wobec Trybunału Konstytucyjnego. Uchwalona ustawa – wbrew wcześniejszym orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego – m.in. nakazuje Prezesowi Trybunału dopuszczenie do orzekania trzech sędziów wybranych w grudniu 2015 r. na miejsca wcześniej już prawidłowo obsadzone. Ustawa nie pozwala też na ogłoszenie wyroku Trybunału z dnia 9 marca 2016 r. Wprowadza także możliwość uruchamiania swoistej „mniejszości odraczającej” i szeregu rozwiązań nadmiernie ingerujących w wewnętrzny ustrój Trybunału, uniemożliwiając mu sprawne i rzetelne wykonywanie swoich obowiązków.

Uchwalona ustawa została pilnie zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez dwie grupy posłów opozycji i Rzecznika Praw Obywatelskich. Wnioski te Trybunał rozpatrzył łącznie na posiedzeniu niejawnym i jeszcze w okresie *vacatio legis* ogłosił wyrok w dniu 11 sierpnia 2016 r.²² Trybunał uznał to za możliwe z racji, że zagadnienia prawne, które są istotą problemów konstytucyjnych przedstawionych we wnioskach o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy, w zasadniczym stopniu były przedmiotem analiz i rozstrzygnięć wyrokami Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz dnia 9 marca 2016 r., a konstytucyjna podstawa kontroli zaskarżonych przepisów, jak i meritum spraw, zostały przez Trybunał dostatecznie wyjaśnione. Chodziło bowiem o główne problemy konstytucyjne, dotyczące naruszenia zasady trójpodziału władzy i niezależności władzy sądowniczej oraz uniemożliwiania Trybunałowi rzetelnego i sprawnego działania, a w tych kwestiach Trybunał wypowiadał się już wielokrotnie. Nie bez znaczenia było, że w ustawie z 2016 r. ustawodawca powtórzył część przepisów, które były już – w zbliżonym lub takim samym kształcie i kontekście normatywnym – przedmiotem ostatecznego orzeczenia Trybunału. Trybunał zatem kontrolował

²⁰ Opublikowano: www.obserwatorkonstytucyjny.pl [dostęp: 10.12.2016].

²¹ Dz. U. z dnia 1 sierpnia 2016, poz. 1157.

²² Sprawa o sygn. K 39/16. Krótko po wspomnianych trzech wnioskach nową ustawę do Trybunału zaskarżyła także Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego. Wnioskodawcy w sprawie K 39/16 zgodnie żądali zbadania ustawy w okresie *vacatio legis*, wskazując, że po jej wejściu w życie wywoła ona nieodwracalne skutki prawne.

także takie rozwiązania, które przywracały niekonstytucyjne regulacje. Podstawą orzekania była ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez wyrok Trybunału z dnia 9 marca 2016 r.²³

Wśród przepisów ustawy, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, wskazać można m.in.:

- 1) art. 61 ust. 6, uzależniający rozpoznanie sprawy od obecności Prokuratora Generalnego w wypadkach, w których ustawa przewiduje obowiązek jego uczestnictwa, co w razie uporczywej nieobecności mogłoby bezterminowo wstrzymać rozpoznanie sprawy,
- 2) art. 68 ust. 5–7, dotyczący „sprzeciwu” 4 sędziów wobec zaproponowanego kierunku rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy w pełnym składzie. Zdaniem Trybunału próba instytucjonalizacji „mniejszości sędziowskiej”, na wzór gwarancji proceduralnych w prawie parlamentarnym, nie odpowiada funkcji Trybunału jako organu władzy sądowniczej i indywidualnemu statusowi niezawisłych sędziów Trybunału,
- 3) art. 80 ust. 4, dotyczący ogłoszenia orzeczenia Trybunału jako uzależnionego od „wniosku” Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do Prezesa Rady Ministrów, co nie odpowiada istocie przepisu konstytucyjnego,
- 4) art. 89, jako dopuszczający podział orzeczeń Trybunału na te, które mają być ogłoszone w dzienniku urzędowym i te, które ogłoszone nie będą. Trybunał na gruncie art. 89 ustawy także podkreślił niedopuszczalność wkraczania Sejmu we władzę sądenia przez wskazywanie rozstrzygnięć Trybunału, wydanych „z naruszeniem przepisów ustawy” o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten Trybunał określił jako naruszający m.in. wszystkie normy i zasady, które konstytuują elementarne podstawy ustroju państwa,
- 5) art. 90, jako zastępujący aktem o charakterze generalno-abstrakcyjnym akty konkretno – indywidualnego stosowania prawa (wyboru sędziego i odebrania ślubowania) i rozstrzygającym o ważności wcześniej dokonanych aktów wyboru sędziów. Wykonanie przez Prezesa Trybunału dyrektyw z art. 90 byłoby przy tym sprzeczne z wcześniejszymi wyrokami Trybunału w sprawie podstaw prawnych wyboru sędziów.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw przez Prezesa Rady Ministrów. Politycy większości rządzącej zapowiedzieli też rychłe przystąpienie do opracowania i uchwalenia kolejnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. nie jest w żadnej mierze prostą reakcją („odpowiedzią”) na ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., w tym na wspomniany art. 137 tej ustawy, umożliwiający jeszcze poprzedniej większości rządzącej „przedwczesny” wybór 2 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nie były nią także dwie wspomniane nowelizacje

²³ Na tej samej podstawie w 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał 22 inne wyroki.

z listopada i grudnia 2015 r. Obie nowelizacje z 2015 r. i nowa ustawa z 2016 r. tworzą konsekwentny blok działań ustawodawczych, skierowanych – wbrew deklarowanym celom „naprawczym” – przeciwko Trybunałowi Konstytucyjnemu jako organowi zdolnemu do sprawowania rzeczywistej kontroli zgodności z Konstytucją działań ustawodawczych rządzącej większości parlamentarnej. U ich podstaw leży polityczne dążenie – wbrew zwłaszcza konstytucyjnej zasadzie trójpodziału władzy – do uzyskania władzy nieograniczonej zewnętrzną kontrolą. Tym działaniom ustawodawczym towarzyszą działania (zaniechania) faktyczne obozu rządzącego, ukierunkowane na ten sam cel sparaliżowania Trybunału Konstytucyjnego. Należą do nich zwłaszcza problemy z obsadą składu sędziowskiego Trybunału Konstytucyjnego i odmowa publikacji wyroków Trybunału²⁴

II

Polskie spory o Trybunał Konstytucyjny zaowocowały w 2016 r. sporządzeniem w tej materii dwóch opinii przez tzw. Komisję Wenecką.

Komisja Wenecka (oficjalna nazwa – Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo) powstała w 1990 r. w systemie Rady Europy jako instytucja doradczą w obszarze prawnym. Kluczowe w założeniu jest łączne postrzeżenie demokracji i prawa. Komisja obejmuje swą aktywnością wszystkie kraje Rady Europy, choć potrzeby praktyki zrodziły koncentrację na procesach demokratycznej transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Fachowe doradztwo obejmuje głównie sfery prawa publicznego. Członkowie Komisji są powoływani przez dane państwo, a formalnie korzystają ze statusu niezależnego eksperta. Profesjonalna fachowość prawnicza zrodziła niekwestionowany autorytet Komisji. Autorytet prawny Komisji jest podstawą efektywności i skuteczności jej działania. Sporządzane przez Komisję opinie nie mają charakteru wiążącego. Poprzez swoje *soft law* Komisja może być postrzegana jako *reputation-enhancing community*, symbolizując wspólnotę europejskich standardów. Komisja „stwarza państwom możliwość współdziałania w przygotowywaniu tych standardów, a zarazem traktowania rekomendacji Komisji jako części swej suwerennej odpowiedzialności za kształt systemu prawnego²⁵. Bardzo rzadko się zdarza, by opinia Komisji nie była respektowana przez państwo. Co ważne, sporządzanie opinii następuje we współpracy i dialogu z zainteresowanym państwem, choć przyjęcie opinii – po dyskusji na posiedzeniu plenarnym Komisji – odbywa się w głosowaniu bez udziału przedstawiciela państwa, którego opinia dotyczy. Przygotowanie opinii prawnej przez Komisję następuje na wniosek: organu państwa członkowskiego,

²⁴ W pierwszej części opracowania wykorzystano także fragment publikacji: A. Rytel-Warzocho, A. Szmyt, *The new law of 2016 on the Constitutional Tribunal in Poland*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2017, t. 18.

²⁵ H. Suchocka, *Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 17.

organu Rady Europy, organizacji międzynarodowych zaangażowanych w prace Komisji. Komisja rozróżnia przy tym materię stanowiącą fundament europejskiej tradycji demokratycznej („standard europejski”), który musi być respektowany przez państwa członkowskie oraz materię należącą do swobody regulacyjnej państw wynikającą ze zróżnicowania tradycji ustrojowej.

Praworządność (sprawiedliwość) konstytucyjna jest jednym z trzech centrów zainteresowań Komisji Weneckiej²⁶. Co istotne, zainteresowanie to jest widoczne od samego początku działalności Komisji. Symboliczny wymiar miało tu zaproszenie na pierwszą konferencję (1990 r.) przewodniczących sądów konstytucyjnych oraz innych sądów zajmujących się kontrolą konstytucyjności. Sądownictwo konstytucyjne jest też symbolem drogi demokratycznej transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Komisja w swych opiniach wskazywała warunki, które muszą być spełnione, aby można mówić o efektywnym zagwarantowaniu praworządności konstytucyjnej, w tym procedurę stanowienia (zmian) ustawy o sędziach konstytucyjnym. Określiła filary organizacji i pozycji sądów konstytucyjnych, stanowiące europejskie standardy. W szczególności należy tu zaliczyć: 1) skład sądu konstytucyjnego, status sędziego, sposób wyboru sędziów, trwałość mandatu, 2) procedurę postępowania przed sądem konstytucyjnym, zasady rozdziału spraw, 3) skutek orzeczeń sądu konstytucyjnego²⁷. Na podstawie doświadczeń wielu państw Komisja wskazywała też na kwestie merytoryczne istotne dla zapewnienia autonomii i bezstronności sądów konstytucyjnych.

Z ogłoszeniem wspomnianego wyroku z dnia 9 marca 2016 r. przez polski Trybunał Konstytucyjny prawie zbiegło się przyjęcie – w dniu 11 marca 2016 r. – opinii Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. do czerwcowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²⁸. Opinia została przyjęta na wniosek złożony w dniu 23 grudnia 2015 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych RP. W dniach 8–9 lutego 2016 r. delegacja Komisji Weneckiej była z wizytą w Warszawie, podczas której odbyła spotkania z przedstawicielami najwyższych organów w państwie (Pierwszym Prezesem oraz sędziami Sądu Najwyższego, Prezydentem RP, Przewodniczącym i członkami Krajowej Rady Sądownictwa, wnioskodawcą – Ministrem Spraw Zagranicznych, marszałkami i przedstawicielami obu izb parlamentu – Sejmu i Senatu, Wiceministrem i Ministrem Sprawiedliwości, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Prezesem, Wiceprezesem i sędziami Trybunału Konstytucyjnego, ministrami w Kancelarii Prezydenta RP). Spotkała się też z przedstawicielami organizacji pozarządowych (Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Ordo Iuris).

²⁶ Dwie pozostałe grupy spraw to: 1) instytucje demokratyczne i prawa podstawowe, 2) wybory, referenda, partie polityczne.

²⁷ H. Suchocka, *Stanowisko Komisji Weneckiej...*, s. 13.

²⁸ Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), CDL-AD (2016) 001-e.

Komisja Wenecka w swej marcowej opinii podkreśliła m.in., że nie można stosować regulacji prawnych mogących prowadzić do blokady możliwości orzekania przez sąd konstytucyjny, że nie mogą istnieć ustawy wyłączone spod możliwości kontroli konstytucyjności, że – wreszcie także, w kontekście braku *vacatio legis* – przepis art. 195 ust. 1 Konstytucji RP jest wystarczającą podstawą do zbadania nowelizacji ustawy przy odwołaniu się przez Trybunał Konstytucyjny jedynie do Konstytucji²⁹. Komisja Wenecka oceniła krytycznie też zmiany – wprowadzone nowelizacją grudniową 2015 r. – w zakresie procedury Trybunału Konstytucyjnego³⁰. Zmiany te – zdaniem Komisji – budzą wątpliwości co do ich zgodności ze standardami europejskimi. Zastosowane łącznie spowodują praktyczny paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego, uniemożliwiając realizację przez Trybunał funkcji gwaranta Konstytucji. Komisja zaznaczyła, że państwo prawa wymaga poszanowania i wdrożenia orzeczeń Trybunału, a także wezwwała do tego wszystkie organy państwowe. Oceniając grudniowe regulacje jako zagrożenie dla praworządności, demokracji i praw człowieka, Komisja Wenecka zasugerowała – na przyszłość, po ustaniu trwającego kryzysu – rozważenie ewentualnych zmian w konstytucyjnym statusie Trybunału Konstytucyjnego.

Uwagi krytyczne Komisji Weneckiej dotknęły takich rozwiązań ustawowych, jak m.in. wysoki wymóg udziału co najmniej 13 (na 15) sędziów w „pełnym składzie” Trybunału, jak przyjęcie wymogu pełnego składu orzekającego dla wszystkich spraw dotyczących badania konstytucyjności ustaw w ramach tzw. kontroli „abstrakcyjnej”, jak zasada rozpatrywania spraw według „kolejności wpływu”, jak wysokie quorum (13 spośród 15 sędziów) niezbędne dla podejmowania decyzji przez Zgromadzenie Ogólne większością 2/3 głosów, jak długi termin pomiędzy powiadomieniem stron o rozprawie a rozprawą (3 miesiące lub 6 miesięcy dla spraw rozpatrywanych w pełnym składzie) czy też wreszcie – jak kwestie dotyczące możliwości inicjowania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu Trybunału przez organy władzy wykonawczej, a także możliwość odwołania sędziów Trybunału przez Sejm.

Komisja Wenecka odniosła się również do odmowy opublikowania przez rząd wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15), wskazując iż jest to zachowanie bezprecedensowe, sprzeczne nie tylko z zasadą państwa prawa – wyrażoną w polskiej Konstytucji – ale również sprzeczne z europejskimi i międzynarodowymi standardami. Komisja podkreśliła, że zachowanie takie przyczynia się do pogłębienia kryzysu konstytucyjnego w Polsce. Zauważyła też jednak, że kryzys ten wynika zarówno z winy obecnego, jak i poprzedniego rządu, gdyż zarówno poprzednia, jak i obecna większość w polskim parlamencie podjęły niekonstytucyjne działania.

²⁹ Punkty 37–41 opinii.

³⁰ Punkty 54–88 opinii.

Po raz drugi Komisja Wenecka wydała opinię w sprawie polskiego Trybunału Konstytucyjnego w dniu 14 października 2016 r.³¹ Ta opinia została wydana na wniosek Sekretarza Generalnego Rady Europy z dnia 7 lipca 2016 r. Zwrócił się on do Komisji z wnioskiem o wydanie opinii, czy rozpatrywany wówczas w Sejmie projekt kolejnej, nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym realizuje rekomendacje zawarte we wcześniejszej opinii Komisji Weneckiej z dnia 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka w swej październikowej konkluzji wskazała, że rozpatrywany akt zawiera – w porównaniu z nowelizacją z dnia 22 grudnia 2015 r. – szereg zmian, które należy ocenić pozytywnie.

Komisja wskazała tu obniżenie quorum z 13 do 11 sędziów, zastąpienie większości 2/3 wymaganej dla podejmowania uchwał – zwykłą większością głosów, poszerzenie katalogu wyjątków od zasady rozpatrywania spraw według kolejności wpływu do Trybunału, rezygnację z możliwości wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu Trybunału przez Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości, rezygnację z możliwości odwołania sędziego przez Sejm, a także skrócenie okresu, jaki musi upłynąć pomiędzy zawiadomieniem stron a rozpatrzeniem sprawy na posiedzeniu (tu z 6 miesięcy do 30 dni).

Niemniej jednak Komisja w swej opinii również wskazała, że praktyczne znaczenie powyższych zmian jest bardzo ograniczone – z uwagi na fakt, że szereg innych przepisów nowej ustawy w znaczny sposób opóźnia i utrudnia funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. Podkreśliła też, że ustawa ogranicza niezależność Trybunału poprzez nadmierną kontrolę ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. Komisja mocno podkreśliła, że ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym „nie spełnia dwóch podstawowych standardów równowagi władzy: niezależności sądownictwa i pozycji Trybunału Konstytucyjnego jako definitywnego arbitra w kwestiach konstytucyjnych”.

Epilogiem polskiego sporu o Trybunał Konstytucyjny stały się trzy nowe ustawy i dalsza kontrowersyjna praktyka ustrojowa. Były to – obowiązujące aktualnie – ustawy: 1) z dnia 30 listopada 2016 r. – o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³², 2) z dnia 30 listopada 2016 r. – o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego³³ i 3) z dnia 13 grudnia 2016 r. – przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego³⁴. Pod ich rządami nadal pozostał nierozwiązany problem braku publikacji trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego, których rząd „nie uznaje”, przyjmując, że jest władny oceniać, które orzeczenia Trybunału zapadły „zgodnie z prawem”. Również nie znalazł rozwiązania problem sędziów Trybunału Konstytucyjnego

³¹ Poland – Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14–15 October), CDL-AD (2016) 026-e.

³² Dz. U. z dnia 19 grudnia 2016 r., poz. 2072.

³³ Dz. U. z dnia 19 grudnia 2016 r., poz. 2073.

³⁴ Dz. U. z dnia 19 grudnia 2016 r., poz. 2074.

wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji i od których Prezydent nie odebrał przysięgi oraz sędziów tzw. dublerów, wybranych na ich miejsca. Konsekwencją są zwłaszcza spory o prawidłowość ukształtowania składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego, a dalszą konsekwencją spory o legalność zapadających wyroków Trybunału. Znajdują one wyraz nawet w wyrokach samego Trybunału (*vota separata*).

Symptomatycznym przykładem jest tu *votum separatum* sędzi Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie dotyczącej ustawy o zgromadzeniach publicznych (Kp 1/17). W *votum separatum* podkreślono, że w dniu 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji wybrał na sędziów Trybunału Konstytucyjnego m.in. Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Krzysztofa Ślebzaka. Mimo że miejsca w Trybunale zostały obsadzone (a zatem po raz kolejny obsadzone być nie mogły), w dniu 8 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji wybrał kolejne 3 osoby (Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego i Mariusza Muszyńskiego). Wybór z dnia 2 grudnia 2015 r. wprawdzie poprzedziło podjęcie przez Sejm (25 listopada 2015 r.) uchwał „w sprawie braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r.”, jednakże – na gruncie obowiązujących przepisów, w szczególności Konstytucji i Regulaminu Sejmu – „Sejm nie jest władny podjąć prawnie wiążącej uchwały stwierdzającej, że wybór piastuna organu władzy publicznej nie doszedł do skutku”. Jak podkreślono w *votum separatum* – „Nie ma bowiem w polskim porządku prawnym reguł, które wskazywałyby Sejm jako organ upoważniony do takiego stwierdzenia, nie ma też procedury, w jakiej miałoby ono nastąpić, oraz wymogów, których naruszenie uprawniałoby do uznania obsadzenia danego stanowiska za nieważne”. Sejm nie mógł więc raz dokonanego wyboru sędziów odwołać lub unieważnić ani stwierdzić jego bezprzedmiotowości. Przedstawione tezy zostały wyrażone i uzasadnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (K 34/15 – Dz. U., poz. 2129), a następnie potwierdzone w postanowieniu Trybunału z dnia 7 stycznia 2016 r. (U 8/15). Sędzia podkreśliła, że orzeczeniami tymi czuje się związana. Wybór sędziów z dnia 2 grudnia 2015 r. odbył się z naruszeniem art. 190 ust. 1 Konstytucji, a wady ich wyboru nie zostały – bo nie mogły zostać – usunięte czy „konwalidowane”. Osoby te, choć Prezydent odebrał od nich ślubowanie, nie zostały – jak wspominaliśmy – przez poprzedniego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczone do orzekania. Aktualna Prezes Trybunału włączyła jednak te osoby do składu Trybunału, przydzieliła im sprawy oraz stworzyła warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziowskich, mimo że legalność ich wyboru od początku budziła istotne wątpliwości. Poprzez kształtowanie konkretnych składów orzekających zostają dopuszczone do orzekania osoby nieuprawnione. Orzeczenia wydawane zaś przez niewłaściwie obsadzone składy orzekające są obarczone istotną wadą proceduralną.

Jak podkreślił w swym *voctum separatum*³⁵ także sędzia Leon Kieres, oceny skutków przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (K 34/15) dokonał – odbierając ślubowanie od tzw. sędziów dublerów – Prezydent RP, zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Oznacza to – pisze sędzia – przejęcie przez głowę państwa (oraz Sejm RP, który dokonał wyboru) ciężaru odpowiedzialności za skutki ukształtowania składu Trybunału Konstytucyjności i jego zdolności do orzekania.

Symptomatyczna jest tu jednak „odpowiedź” aktualnej większości składu Trybunału Konstytucyjnego, wybranej już przez Sejm VIII kadencji. Nowy Regulamin Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r.³⁶ w § 54 przewiduje, że *voctum separatum* nie może dotyczyć „rubrum” (części wstępnej) orzeczenia, w której to właśnie części wymienia się skład orzekający w sprawie. Uniemożliwi to w *voctum separatum* stwierdzenia, że wyrok wydały osoby nieuprawnione do orzekania³⁷.

Charakterystycznym elementem praktyki stało się także usunięcie z bazy elektronicznej Trybunału Konstytucyjnego trzech wspomnianych orzeczeń – z dnia 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r., niepublikowanych wcześniej urzędowo przez rząd „nieuznający” wspomnianych wyroków.

Zwalniane kolejno w Trybunale Konstytucyjnym miejsca sędziowskie są obsadzane z pominięciem sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Samo powołanie aktualnej Prezes Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP dokonało się z naruszeniem obowiązujących w tej materii przepisów, a spór o to trafił na drogę sądową. Organy prokuratury nie dostrzegają naruszenia prawa w rządowej odmowie publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Aktualny stan zrodził bardzo istotny spadek zaufania instytucjonalnego i w opinii publicznej do statusu i roli Trybunału Konstytucyjnego.

Wszystkie istotne kwestie podniesione przez Komisję Wenecką w jej opiniach dotyczących polskiego Trybunału Konstytucyjnego nadal stanowią problemy do rozwiązania.

³⁵ Także w sprawie Kp 1/17.

³⁶ M.P. z 2017 r., poz. 767.

³⁷ Zwraca przy tym uwagę także praktyka zmian w składach sędziowskich stosowana przez Prezes Trybunału Konstytucyjnego w sposób dający większość sędziom wybranym przez Sejm VIII kadencji.