

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2017/146

z dnia 21 grudnia 2016 r.

w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 27 lipca 2016 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie praworządności w Polsce⁽¹⁾, w którym wskazała swoje obawy związane z sytuacją Trybunału Konstytucyjnego i zaleciła, w jaki sposób należy im zaradzić.
- (2) Zalecenie Komisji zostało przyjęte na podstawie ram na rzecz umocnienia praworządności⁽²⁾. Ramy na rzecz umocnienia praworządności określają sposób, w jaki Komisja będzie reagować, jeśli w państwie członkowskim Unii zaistnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zagrożenie praworządności; zawarto w nich także objaśnienie zasady praworządności. Ramy na rzecz umocnienia praworządności umożliwiają dialog między Komisją a państwem członkowskim w celu zapobieżenia pojawieniu się systemowego zagrożenia praworządności, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”, co z kolei mogłoby spowodować zastosowanie „procedury określonej w art. 7 TUE”. Jeśli istnieją wyraźne oznaki systemowego zagrożenia praworządności w państwie członkowskim, Komisja może nawiązać z takim państwem członkowskim dialog z zastosowaniem wspomnianych ram na rzecz umocnienia praworządności.
- (3) Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości, zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), które obejmują poszanowanie zasady praworządności. Zadaniem Komisji Europejskiej, która stoi na straży przestrzegania prawa UE, jest również gwarantowanie, wraz z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i Radą, poszanowania wspólnych wartości Unii.
- (4) Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”), zawierają niewyczerpujący wykaz tych zasad i w ten sposób definiują podstawowe znaczenie praworządności jako wspólnej wartości Unii zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zasady te obejmują: zasadę legalizmu oznaczającą przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa⁽³⁾. Oprócz poszanowania tych zasad i wartości instytucje państwowe są również zobowiązane do lojalnej współpracy.
- (5) W swoim zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja wyjaśniła okoliczności, w których w dniu 13 stycznia 2016 r. zadecydowała o zbadaniu sytuacji w Polsce w świetle ram na rzecz umocnienia praworządności, a w dniu 1 czerwca 2016 r. przyjęła opinię w sprawie praworządności w Polsce. W zaleceniu wyjaśniono również, że w następstwie kontaktów między Komisją a rządem polskim nie udało się rozwiązać obaw Komisji.
- (6) W swoim zaleceniu Komisja uznała, że w Polsce doszło do systemowego zagrożenia praworządności, oraz zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania tego zagrożenia.
- (7) W szczególności Komisja zaleciła władzom polskim: a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej; b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania

⁽¹⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.U. L 217 z 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Zob. COM(2014) 158 final, sekcja 2, załącznik I.

przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej; c) zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z wyrokami z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i 9 marca 2016 r. oraz pełne uwzględnienie w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej; a także zadbanie o to, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez dodatkowe wymogi; d) zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli konstytucyjności nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. – przed jej wejściem w życie; oraz opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie; e) zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego.

- (8) Komisja wezwała rząd polski do rozwiązania wyszczególnionych w zaleceniu problemów w terminie trzech miesięcy i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach. Komisja stwierdziła, że jest nadal gotowa podjąć konstruktywny dialog z polskim rządem.
- (9) W dniu 30 lipca 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 22 lipca 2016 r., która została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 1 sierpnia 2016 r.
- (10) W dniu 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. ⁽¹⁾. W wyroku stwierdzono, że szereg przepisów tej ustawy – z których wszystkie zostały również wskazane przez Komisję w jej zaleceniu – jest niezgodnych z Konstytucją. Za przesłanki niekonstytucyjności uznano naruszenie zasady podziału i równowagi władzy ⁽²⁾, odrębności sądownictwa od pozostałych władz ⁽²⁾, niezawisłości sędziów ⁽³⁾ oraz zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych ⁽⁴⁾. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej odmówił jednak uznania ważności wyroku i nie opublikował go w Dzienniku Ustaw.
- (11) W dniu 16 sierpnia 2016 r. rząd polski ogłosił 21 wyroków Trybunału wydanych w okresie od 6 kwietnia do 19 lipca 2016 r. Wydaje się, że wyroki zostały ogłoszone na podstawie art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r., który przewiduje, że „w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą.”. Przepis ten jest jednym z przepisów uznanych za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. Rząd nie ogłosił również ani wyroków z dnia 9 marca 2016 r. i 11 sierpnia 2016 r., ani 16 wyroków wydanych w okresie od dnia 11 sierpnia 2016 r.
- (12) W dniu 18 sierpnia 2016 r. polska prokuratura poinformowała o wszczęciu postępowania karnego wobec Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z powodu niedopuszczenia do objęcia funkcji przez trzech sędziów wybranych przez nową władzę ustawodawczą w grudniu 2015 r.
- (13) W dniu 14 września 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w Polsce ⁽⁵⁾, w której między innymi wzywa rząd polski do współpracy z Komisją zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, która jest określona w Traktacie, oraz do wykorzystania trzech miesięcy przyznanych przez Komisję na zaangażowanie wszystkich partii reprezentowanych w polskim Sejmie w poszukiwanie kompromisu, który pozwoli rozwiązać trwający kryzys konstytucyjny, przy pełnym poszanowaniu opinii Komisji Weneckiej i zalecenia Komisji Europejskiej.
- (14) W dniu 30 września 2016 r. grupa posłów polskiego Sejmu złożyła nowy projekt ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Projekt zawiera przepisy dotyczące praw i obowiązków sędziów Trybunału, sposobu nawiązania, zakresu i zasad ustania stosunku służbowego sędziów Trybunału oraz zagadnień związanych z ich immunitetem, nietykalnością osobistą oraz odpowiedzialnością dyscyplinarną.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ Art. 38 ust. 3–6, art. 61 ust. 6, art. 83 ust. 2, art. 84–87 oraz art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.

⁽³⁾ Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g) oraz 68 ust. 5–7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.

⁽⁴⁾ Art. 38 ust. 3–6, art. 61 ust. 3, art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5–7, art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.

⁽⁵⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP)).

- (15) W dniu 14 października 2016 r. Komisja Wenecka wydała opinię w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. ⁽¹⁾ W opinii odnotowano, że ustawa oznacza pewną poprawę w porównaniu z ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., która była przedmiotem opinii Komisji Weneckiej z marca 2016 r. Uznano jednak, że zakres tych poprawek jest zbyt ograniczony, ponieważ inne przyjęte przepisy ustawy przyczynią się do znacznego spowolnienia pracy Trybunału oraz będą utrudniać jego pracę, potencjalnie powodując nieskuteczność jego działań, jak również podważać jego niezależność przez przyznanie nadmiernej kontroli nad funkcjonowaniem Trybunału władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przepisy, o których mowa, dotyczą na przykład odraczania narady na okres do sześciu miesięcy na wniosek czterech sędziów, możliwości wstrzymania rozpoznania sprawy ze względu na nieobecność prokuratora lub zawieszenia wszystkich zawisłych spraw wszczętych przez instytucje publiczne na sześć miesięcy, a następnie objęcie ich wymogiem rozpoznania według kolejności wpływu. W opinii poddano również krytyce sposób przedstawiania kandydatur na stanowisko Prezesa Trybunału Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, rozwiązanie to bowiem może spowodować wybór kandydata, który nie cieszy się poparciem dużej liczby sędziów. Ponadto Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – bez żadnej podstawy konstytucyjnej lub prawnej – uznała, że może kontrolować prawomocność wyroków Trybunału przez odmowę ich ogłoszenia. W opinii podkreślono również, że kwestia dotycząca nawiązania stosunku służbowego przez sędziów nie została rozwiązana zgodnie z zaleceniami oraz że wykonanie przepisu ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. wymagającego, by Prezes Trybunału dopuścił do orzekania sędziów wybranych w grudniu, byłoby sprzeczne z wyrokami Trybunału, które są powszechnie wiążące, a zatem wiążą wszystkie organy państwowe, w tym Trybunał i jego Prezesa. W opinii zawarto wnioski, że przez przyjęcie ustawy polski parlament przyznał sobie kompetencje z zakresu kontroli konstytucyjności, które mu nie przysługiwały, gdy działał w charakterze zwykłego ustawodawcy. W opinii uznano, że polski parlament i rząd nadal podważają pozycję Trybunału jako ostatecznego rozjemcy w sprawie zagadnień konstytucyjnych, przy jednoczesnym przywłaszczeniu sobie jego kompetencji: organy te stworzyły bowiem nowe przeszkody dla skutecznego funkcjonowania Trybunału, a ich działania w dalszym ciągu podważały jego niezależność. Według też zawartych w opinii podmioty te utrudniały – przez przedłużanie kryzysu konstytucyjnego – funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, który nie może pełnić nałożonych na niego konstytucyjnych obowiązków, a mianowicie stania na straży demokracji, praworządności i praw człowieka. Rząd polski podjął decyzję o tym, że nie będzie uczestniczył w posiedzeniu Komisji Weneckiej w dniu 14 października 2016 r., ponieważ uznał, że opinia Komisji Weneckiej jest jednostronna i nie uwzględnia stanowiska rządu.
- (16) W dniu 26 października 2016 r. grupa posłów polskiego Sejmu złożyła nowy projekt ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Projekt zawiera przepisy szczegółowe dotyczące organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym nowe zasady wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Projekt uzupełnia projekt ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożony w Sejmie w dniu 30 września 2016 r. (zob. wyżej); oba projekty ustaw są wzajemnie powiązane i mają na celu zastąpienie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.
- (17) W dniu 27 października 2016 r., w trzymiesięcznym terminie określonym w zaleceniu, rząd polski odpowiedział na zalecenie Komisji. W odpowiedzi tej rząd polski nie zgadza się z żadnym z punktów stanowiska wyrażonego w zaleceniu i nie podejmuje się przyjąć nowych środków na potrzeby wyeliminowania zastrzeżeń Komisji dotyczących praworządności.
- (18) W dniu 31 października 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ przyjął uwagi końcowe dotyczące siódmego okresowego sprawozdania Polski. Wyraził on zaniepokojenie: negatywnym skutkiem reform legislacyjnych, w tym nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z listopada i grudnia 2015 r. oraz z lipca 2016 r., a także lekceważeniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jak również funkcjonowaniem i niezależnością Trybunału oraz wdrażaniem Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Komitet wyraził również zaniepokojenie odmową ogłoszenia przez Prezesa Rady Ministrów wyroków Trybunału z marca i sierpnia 2016 r. oraz wysiłkami rządu dążącymi do zmiany składu Trybunału, w sposób który Trybunał uznał za niekonstytucyjny, jak również postępowaniem sądowym wszczętym wobec Prezesa Trybunału za domniemane nadużycie władzy. Komitet stwierdził, że Polska powinna zapewnić poszanowanie i ochronę integralności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz jego sędziów i zapewnić wykonanie wszystkich jego wyroków. Komitet wezwał Polskę do natychmiastowego ogłoszenia wszystkich wyroków Trybunału, odstąpienia od wprowadzania środków, które utrudniają skuteczne funkcjonowanie Trybunału, oraz zapewnienia przejrzystego i bezstronnego procesu nawiązywania stosunku służbowego z członkami Trybunału i zabezpieczenia ich kadencji, spełniającego wszystkie wymogi legalności na podstawie prawa krajowego i międzynarodowego.
- (19) W dniu 7 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok na temat konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. dotyczących wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału ⁽²⁾. Należy zauważyć, że ze względu na to, że trzech sędziów Trybunału odmówiło uczestnictwa w rozprawie ⁽³⁾, a trzech sędziów powołanych zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji nie objęło funkcji sędziego

⁽¹⁾ Opinia nr 860/2016, CDL-AD(2016)026.

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Zob. zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r.

Trybunału, Trybunał Konstytucyjny musiał zmienić skład orzekający z pełnego na pięcioosobowy. Od dnia 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny nie był w stanie orzekać w pełnym składzie. W dniu 10 listopada 2016 r. konieczne było odroczenie posiedzenia w pełnym składzie, ponieważ nie zebrało się kworum pozwalające na orzekanie w tym składzie. Ponadto w dniu 30 listopada i 8 grudnia 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie było w stanie przyjąć uchwały w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie zebrało się ustawowe kworum.

- (20) W dniu 1 grudnia 2016 r. Senat przyjął ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego („ustawa o statusie sędziów”).
- (21) W dniu 2 grudnia 2016 r. Senat przyjął ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym („ustawa o organizacji i trybie postępowania”).
- (22) W dniu 14 grudnia 2016 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata na temat sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. Podczas tej debaty Komisja w trybie pilnym wezwała polskie władze do niewprowadzania w życie nowych przepisów, dopóki Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał możliwości zbadania ich zgodności z Konstytucją.
- (23) W dniu 15 grudnia 2016 r. Senat przyjął ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego („ustawa – Przepisy wprowadzające”),
- (24) W dniu 19 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej podpisał wspomniane wyżej trzy ustawy, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw. W tym samym dniu Prezydent Rzeczypospolitej mianował sędzię Julię Przyłębską, wybraną przez Sejm nowej kadencji, na stanowisko sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- (25) W dniu 20 grudnia 2016 r. sędzia Julia Przyłębska dopuściła trzech sędziów wyznaczonych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej do objęcia funkcji w Trybunale i zwołała posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów, które miało się odbyć w tym samym dniu. Ze względu na krótki termin powiadomienia o posiedzeniu jeden sędzia nie mógł wziąć w nim udziału i zwrócił się z wnioskiem o jego przełożenie na kolejny dzień. Sędzia Julia Przyłębska odmówiła i siedmiu innych sędziów także nie wzięło udziału w tym posiedzeniu. Jedynie sześciu sędziów, w tym trzech mianowanych niezgodnie z prawem, uczestniczyło w zgromadzeniu i wybrało dwóch kandydatów – Julię Przyłębską i Mariusza Muszyńskiego – którzy zostali przedstawieni jako kandydaci Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.
- (26) W dniu 21 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej mianował sędzię Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Rzeczpospolita Polska powinna należycie uwzględnić przedstawioną poniżej analizę przeprowadzoną przez Komisję i podjąć działania wskazane w sekcji 7 niniejszego zalecenia, tak aby zidentyfikowane problemy zostały rozwiązane w wyznaczonym terminie.

1. ZAKRES ZALECENIA

2. Niniejsze zalecenie stanowi uzupełnienie zalecenia z dnia 27 lipca 2016 r. Wskazuje ono, które z kwestii budzących obawy, opisanych w poprzednim zaleceniu, zostały rozwiązane. Ponadto zalecenie przedstawia utrzymujące się wątpliwości, a także wskazuje szereg nowych zastrzeżeń ze strony Komisji dotyczących praworządności w Polsce, które pojawiły się od czasu wydania poprzedniego zalecenia. Na tej podstawie w niniejszym dokumencie przekazuje się polskim władzom zalecenia dotyczące sposobów rozwiązania wymienionych kwestii budzących obawy. Kwestie budzące obawy obejmują:

- 1) mianowanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego i niewykonanie wyroków Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz z dnia 11 sierpnia 2016 r. odnoszących się do tych zagadnień;

- 2) nieogłoszenie i niewykonanie szeregu wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w okresie od marca 2016 r., w tym wyroków z dnia 9 marca i 11 sierpnia dotyczących aktów ustawodawczych o Trybunale Konstytucyjnym;
- 3) skuteczne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz skuteczność kontroli zgodności z Konstytucją nowych przepisów, w szczególności w świetle nowo przyjętych przepisów o Trybunale Konstytucyjnym, a zwłaszcza ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz ustawy – Przepisy wprowadzające;
- 4) zasady mające zastosowanie przy wyborze kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz powołaniu sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego określone w ustawie o organizacji i trybie postępowania oraz w ustawie – Przepisy wprowadzające.

2. MIANOWANIE SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

3. W zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. ⁽¹⁾ Komisja zaleciła władzom polskim pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm VII kadencji w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej.
4. Jeśli chodzi o ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Komisja zauważa, że nie jest ona zgodna z wyrokami wydanymi przez Trybunał Konstytucyjny w dniach 3 i 9 grudnia. Zgodnie z jej art. 90 ⁽²⁾ Prezes Trybunału Konstytucyjnego przydziela sprawy sędziom, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, ale jeszcze nie podjęli obowiązków sędziego. Przepis ten wydaje się dotyczyć sytuacji niezgodnego z prawem wyboru trzech sędziów dokonanego przez Sejm VIII kadencji w grudniu 2015 r. Umożliwiłoby on tym sędziom objęcie funkcji przy wykorzystaniu wakatów, na które Sejm poprzedniej kadencji powołał już trzech sędziów w sposób zgodny z prawem, co zostało stwierdzone w wyrokach z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r.
5. Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. orzekł, że art. 90 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. jest niezgodny z Konstytucją, a Komisja Wenecka w swojej opinii z dnia 14 października 2016 r. potwierdziła, że przepis ten nie jest rozwiązaniem zgodnym z zasadami praworządności ⁽³⁾.
6. Rząd polski w dalszym ciągu jednak odmawia uznania ważności wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. i ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw (zob. sekcja 3 poniżej).
7. Ponadto nowa ustawa o statusie sędziów ponownie wprowadza przepis ⁽⁴⁾ podobny do art. 90 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r., który uznano za niezgodny z Konstytucją w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. Przepisy służące wywołaniu zbliżonego skutku można znaleźć także w ustawie o organizacji i trybie postępowania ⁽⁵⁾ oraz w ustawie – Przepisy wprowadzające ⁽⁶⁾.
8. W swojej odpowiedzi z dnia 27 października 2016 r. rząd polski utrzymuje, że w wyrokach Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. nie określono, którzy sędziowie mieli objąć stanowiska, oraz że Sejm nowej kadencji wyznaczył pięciu sędziów w grudniu 2015 r. zgodnie z prawem. Takie stanowisko budzi poważne obawy w zakresie praworządności, gdyż kwestionuje wszelkie skutki dwóch wyroków z grudnia i jest sprzeczne z konsekwentnie powtarzanym rozumowaniem Trybunału, w tym z jego wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r. Przedmiotowa odpowiedź sugeruje, że sytuacja pozostałaby niezmienną, niezależnie od istnienia wyroków Trybunału.

⁽¹⁾ Sekcja 2.

⁽²⁾ Zob. także art. 6 ust. 7.

⁽³⁾ Opinia nr 860/2016, CDL-AD(2016)026, pkt 106.

⁽⁴⁾ Zob. art. 5.

⁽⁵⁾ Zob. art. 6 ust. 1 i art. 11 ust. 5.

⁽⁶⁾ Zob. art. 18 ust. 2 i art. 21 ust. 2.

9. W odpowiedzi przyznano, że Trybunał Konstytucyjny w sentencji wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. odniósł się do spoczywającego na Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm. Stwierdzono jednak, że wyrok ten nie może zobowiązywać innych organów do stosowania przepisów w sposób określony w danym przypadku. Taka interpretacja ogranicza skutki wyroków z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. do zwykłego obowiązku ogłoszenia ich przez rząd, zaprzecza natomiast istnieniu wszelkich prawnych i operacyjnych skutków tych wyroków, w szczególności w odniesieniu do obowiązku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej polegającego na odebraniu ślubowania od tych sędziów. Interpretacja ta jest niezgodna z zasadą lojalnej współpracy między organami państwowymi, która stanowi, co podkreślono w opiniach Komisji Weneckiej, konstytucyjny warunek wstępny istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.
10. Komisja pragnie ponadto zauważyć, że Komisja Wenecka również jest zdania, iż rozwiązanie obecnego konfliktu w sprawie składu Trybunału Konstytucyjnego musi być oparte na „obowiązku poszanowania i wykonania w całości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” i „wzywa zatem wszystkie organy państwowe, a w szczególności Sejm, do pełnego przestrzegania i wykonywania orzeczeń Trybunału”⁽¹⁾.
11. W związku z powyższym Komisja stoi na stanowisku, że polskie władze powinny przestrzegać wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz w pełni je wykonać. Wyroki te wymagają lojalnej współpracy ze strony polskich instytucji państwowych, aby zapewnić – zgodnie z zasadą praworządności – objęcie stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji, a nie przez trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej. Odnośne przepisy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym budzą poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności i zostały uznane za niezgodne z Konstytucją na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. Polskie władze powinny przestrzegać również tego wyroku, ogłosić go i wykonać. Dodatkowo, przepisy⁽²⁾ służące wywołaniu zbliżonych skutków, zawarte w ustawie o statusie sędziów, ustawie o organizacji i trybie postępowania oraz w ustawie – Przepisy wprowadzające, są także niezgodne z tymi wyrokami i nie należy ich stosować.

3. NIEOGŁOSZENIE I NIETYKONANIE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 9 MARCA 2016 R. I WYROKÓW WYDANYCH OD DNIA 9 MARCA 2016 R.

12. W swoim zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja zaleciła, by polskie władze ogłosiły i w pełni wykonały wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejsze wyroki oraz zagwarantowały, by ogłaszanie kolejnych wyroków było automatyczne i niezależne od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej.
13. W dniu 16 sierpnia 2016 r. rząd Rzeczypospolitej Polskiej ogłosił, na podstawie art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r., 21 wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w okresie od dnia 6 kwietnia 2016 r. do dnia 19 lipca 2016 r. Dwa wyroki z dnia 9 marca i 11 sierpnia 2016 r. nadal jednak nie zostały ogłoszone przez rząd polski, wbrew temu, o co zwrócono się w zaleceniu Komisji. Ponadto żaden z 16 wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych po dniu 11 sierpnia 2016 r. nie został do tej pory ogłoszony.
14. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. orzekł, że art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. jest niezgodny z Konstytucją ze względu na sprzeczność z zasadami podziału i równowagi władzy oraz niezależności sądów i trybunałów od innych władz.
15. Odpowiedź polskiego rządu z dnia 27 października potwierdza, iż rząd nadal uważa, że ma uprawnienia do kontrolowania legalności wyroków Trybunału oraz że automatyczne ogłaszanie wyroków nie może zostać zapewnione.
16. Art. 114 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania stanowi, że „orzeczenia ogłasza się w odpowiednim dzienniku urzędowym na zasadach i w trybie określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [...]”. Ponadto stwierdza się w nim, że „ogłoszeniem orzeczeń zarządza Prezes Trybunału”. Przepis ten jest krokiem w dobrym kierunku.

⁽¹⁾ Opinia nr 833/2015, CDL-AD(2016)001, pkt 136.

⁽²⁾ Zob. przypisy do pkt 7.

17. Art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi jednak, że „wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym [...] albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, chyba że dotyczą one aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Podobny przepis został już uznany przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. Ponadto w zaleceniu Komisji podkreślono, iż wskazanie, że wyroki zostały wydane z naruszeniem przepisów, jest sprzeczne z zasadą podziału władzy, ponieważ to nie do Sejmu należy orzekanie o legalności wyroków ⁽¹⁾. Również Komisja Wenecka podkreśliła takie stanowisko w swoich dwóch opiniach ⁽²⁾. Wykluczenie możliwości ogłoszenia wyroków dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą, jak określono w art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające, wyklucza ponadto w szczególności publikację wyroków z dnia 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r. Przepis ten uniemożliwia ogłoszenie wszystkich wyroków w pełni, jeśli Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie został mianowany. Poza tym nie ma pewności, że art. 114 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania zagwarantuje ogłoszenie przez kolejnego Prezesa Trybunału wszystkich wyroków, które zostały wydane przed rozpoczęciem jego kadencji.
18. Wobec powyższego fakt, że rząd polski jak dotąd odmawiał ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i 11 sierpnia 2016 r. oraz wszystkich kolejnych wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny od dnia 11 sierpnia 2016 r., wywołuje niepewność co do podstawy prawnej, w oparciu o którą musi działać Trybunał, oraz skutków prawnych jego wyroków. Niepewność ta osłabia skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją i budzi poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności. Przestrzeganie ostatecznych wyroków jest zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego. Odmowa ogłoszenia wiążącego i ostatecznego wyroku stanowi zaprzeczenie istnienia wszelkich następujących automatycznie prawnych i operacyjnych skutków takiego wyroku i godzi w zasady legalizmu i podziału władz.

4. PRZEGLĄD USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM I SKUTECZNOŚĆ KONTROLI ZGODNOŚCI NOWYCH PRZEPISÓW Z KONSTYTUCJĄ

19. W zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. Komisja szczegółowo przeanalizowała ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. i jej wpływ, biorąc pod uwagę zarówno skutek poszczególnych przepisów, jak i skutek przepisów w ujęciu zbiorczym, a także poprzednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i opinię Komisji Weneckiej. Komisja zaleciła polskim władzom zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z wyrokami z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz 9 marca 2016 r., oraz pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej z dnia 11 marca 2016 r. W szczególności Komisja zaleciła polskim władzom zagwarantowanie, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez wymogi – czy przez pojedyncze wymogi, czy też przez łączne skutki wymogów – takie jak wymogi dotyczące quorum, rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu, możliwości wstrzymania przez Prokuratora Generalnego rozpoznania spraw, odraczania narad lub przepisów przejściowych dotyczących niezakończonych spraw oraz zawieszenia postępowania.
20. Rząd polski w swojej odpowiedzi z dnia 27 października 2016 r. nie przyznaje, że większość zastrzeżeń wyrażonych przez Komisję i przez Komisję Wenecką nie została uwzględniona w ustawie z 22 lipca 2016 r. Odwołując się do faktu, że Trybunał Konstytucyjny był w stanie wydawać wyroki w okresie tak zwanego kryzysu konstytucyjnego, rząd w swojej odpowiedzi kwestionuje stwierdzenie, że Trybunałowi Konstytucyjnemu uniemożliwia się sprawowanie skutecznej kontroli. Argument ten jest jednak pozbawiony znaczenia, ponieważ Trybunał był w stanie orzekać właśnie dlatego, że nie stosował nowych wymogów proceduralnych (wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r.), zaś rząd odmawia ogłoszenia tych właśnie wyroków Trybunału, próbując uniemożliwić uzyskanie przez nie mocy prawnej.
21. W odpowiedzi przedstawiono też krótkie wyjaśnienia dotyczące zgodności wspomnianych wyżej przepisów z prawami podstawowymi. Komisja zauważa, że te wyjaśnienia rządu nie eliminują potrzeby sprawowania prawdziwie skutecznej kontroli zgodności prawa z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny.

⁽¹⁾ Zob. pkt 23 zalecenia.

⁽²⁾ Opinia nr 860/2016, pkt 101; opinia nr 833/2015, pkt 43, 142 i 143.

22. W swojej odpowiedzi rząd polski zaprzecza też fundamentalnej roli Trybunału Konstytucyjnego w zapewnianiu praworządności w Polsce. Komisja kwestionuje to stwierdzenie. Trybunał Konstytucyjny jest jednym z najważniejszych gwarantów praworządności w Polsce, zwłaszcza zważywszy na fakt, że jego zadaniem jest orzekanie w sprawie zgodności polskich przepisów z Konstytucją. Z polskiej Konstytucji wyraźnie wynika, że Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do orzekania w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; zgodności przepisów prawnych wydawanych przez centralne organy państwa z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami; zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych; a także skarg konstytucyjnych⁽¹⁾. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga także spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa⁽²⁾. Fakt, że według Konstytucji to Trybunał Stanu rozpatruje przypadki naruszenia Konstytucji lub ustawy przez niektóre osoby⁽³⁾, a Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji⁽⁴⁾, nie ma wpływu na fundamentalną rolę Trybunału Konstytucyjnego.
23. Komisja odnotowuje, że ustawa o organizacji i trybie postępowania nie zawiera już następujących przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. uznanych w zaleceniu za budzące obawy: art. 26 ust. 1 lit. g) o orzekaniu w pełnym składzie⁽⁵⁾, art. 38 ust. 3 o rozpatrywaniu spraw według kolejności ich wpływu⁽⁶⁾, art. 68 ust. 5–8 o odraczaniu narad⁽⁷⁾, art. 61 ust. 6 o możliwości wstrzymania przez Prokuratora Generalnego rozpoznania spraw⁽⁸⁾ oraz art. 83–86 o przepisach przejściowych dotyczących niezakończonych spraw⁽⁹⁾. Komisja zauważa, że samo ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r., w którym uznano już te przepisy za niezgodne z Konstytucją, wystarczyłoby do rozwiązania tych kwestii, bez potrzeby wprowadzania nowej ustawy.
24. Pomimo tych pozytywnych zmian Komisja zwraca jednak uwagę na fakt, że niektóre kwestie wciąż budzą obawy. W szczególności do orzekania w pełnym składzie nadal wymagany jest udział jedenastu sędziów, podczas gdy w ustawie z 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym i w ustawie z 25 czerwca 2015 r. liczbę tę ustalono na dziewięć. Jak zaznaczono w zaleceniu⁽¹⁰⁾, stanowi to ograniczenie w procesie decyzyjnym Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w obecnej sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny liczy tylko 12 sędziów (ponieważ trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji nie objęło urzędu). Wskazane w zaleceniu ryzyko, że uzyskanie wymaganego kworum dla pełnego składu może być czasami niemożliwe, już się urzeczywistniło⁽¹¹⁾.
25. Ponadto ustawa o organizacji i trybie postępowania, ustawa o statusie sędziów i ustawa – Przepisy wprowadzające zawierają inne przepisy, które pogłębiły jeszcze niektóre obawy wyrażone w zaleceniu (zob. sekcja 2 dotycząca mianowania sędziów i sekcja 3 dotycząca publikacji wyroków) lub wzbudziły nowe obawy związane z sytuacją sędziów (zob. sekcja 4.1) i mianowaniem Prezesa, zastępcy Prezesa oraz sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (zob. sekcja 5).

4.1. Obawy związane z sytuacją sędziów

4.1.1. Postępowanie dyscyplinarne

26. Art. 26 ustawy o statusie sędziów stanowi: „Zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału przewinienia, o którym mowa w art. 24 ust. 1, do Prezesa Trybunału może złożyć [...] Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

⁽¹⁾ Art. 188 Konstytucji.

⁽²⁾ Art. 189 Konstytucji.

⁽³⁾ Art. 198 Konstytucji wymienia Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

⁽⁴⁾ Art. 126 Konstytucji.

⁽⁵⁾ Zob. sekcja 4.2.1 zalecenia.

⁽⁶⁾ Zob. sekcja 4.2.3 zalecenia.

⁽⁷⁾ Zob. sekcja 4.2.7 zalecenia.

⁽⁸⁾ Zob. sekcja 4.2.6 zalecenia.

⁽⁹⁾ Zob. sekcja 4.2.8 zalecenia.

⁽¹⁰⁾ Zob. pkt 43 zalecenia.

⁽¹¹⁾ Zob. motyw 19 powyżej.

na wnioszek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego”⁽¹⁾. Art. 27 ust. 5 stanowi: „Jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego podmiotu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. W terminie siedmiu dni od dnia doręczenia tego postanowienia, podmiotowi, który złożył zawiadomienie, o którym mowa w art. 26, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji”. Na podstawie art. 27 ust. 6 sąd ten rozpoznaje zażalenie w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia. W przypadku uchylecia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, wskazania sądu dyscyplinarnego co do dalszego postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego.

27. W zaleceniu w sprawie praworządności, odnosząc się do ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r., Komisja podkreśliła, że Prezydent Rzeczypospolitej nie powinien mieć prawa do wszczynania postępowania dyscyplinarnego, i stwierdziła, że usunięcie tego przepisu w ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. oznacza poprawę. Komisja przypomina również, że przepis ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. dopuszczający ingerencję innych instytucji państwowych w postępowanie dyscyplinarne dotyczące sędziów Trybunału został uznany za niezgodny z Konstytucją przez Trybunał w orzeczeniu z dnia 9 marca 2016 r. oraz skrytykowany przez Komisję Wenecką w opinii z dnia 11 marca 2016 r. Niepokój Komisji budzi zatem ponowne wprowadzenie przepisu, który nadaje Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo do wszczynania postępowania dyscyplinarnego. Fakt, że takie postępowanie może być wszczęte przez instytucje spoza władzy sądowniczej, a także fakt, że takie instytucje mogą złożyć skargę do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, może mieć wpływ na niezależność Trybunału.

4.1.2. *Możliwość wczesnego przejścia w stan spoczynku*

28. Art. 10 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi: „1. Sędzia Trybunału, którego kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie [ustawy o statusie sędziów] może w terminie miesiąca od dnia jej wejścia w życie, złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie, że w związku z wprowadzeniem w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału, określonych w art. 11 ust. 3, art. 13 oraz art. 14 tej ustawy, przechodzi w stan spoczynku⁽²⁾. 2. Przejście sędziego Trybunału w stan spoczynku, o którym mowa w ust. 1, następuje pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie. Fakt przejścia w stan spoczynku stwierdza Prezes Trybunału w drodze postanowienia.”.
29. Przepis ten wydaje się być zachętą do wczesnego przechodzenia w stan spoczynku, ponieważ umożliwia sędziom Trybunału – w drodze wyjątku – korzystanie w pełni z zalet statusu sędziego w stanie spoczynku, w tym otrzymywania emerytury, bez konieczności odbycia całej kadencji. Dla sędziego, który nie chciałby kontynuować pracy na nowych zasadach, taka możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku byłaby bardziej korzystna od zwykłej rezygnacji ze stanowiska. Oferowanie takiego korzystnego systemu stanowi ingerencję organu ustawodawczego w niezależność Trybunału, ponieważ ma na celu zachęcenie obecnych sędziów Trybunału do rezygnacji ze stanowiska przed końcem kadencji i wpłynięcie na ich decyzję w tej sprawie.

4.1.3. *Inne przepisy*

30. Ustawa o statusie sędziów wprowadza nowe wymogi dla sędziów Trybunału dotyczące partycypacji finansowej w spółkach prawa handlowego⁽³⁾ oraz składania oświadczeń majątkowych⁽⁴⁾ i oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka⁽⁵⁾. Ustawa przewiduje ponadto daleko idące konsekwencje w przypadku niespełnienia tych wymogów: niewykonanie obowiązków, o których mowa, jest równoznaczne ze zrzeczeniem się przez sędziego Trybunału urzędu. Przepisy te mogą budzić wątpliwości co do proporcjonalności oraz – co zauważył Sąd Najwyższy – zgodności z Konstytucją⁽⁶⁾. Z tego względu szczególnie ważna jest skuteczna kontrola zgodności tych przepisów z Konstytucją.

⁽¹⁾ Art. 24 ust. 1 stanowi: „Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału, naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.”.

⁽²⁾ Art. 11 ust. 3 ustawy o statusie sędziów dotyczy zasad partycypacji finansowej sędziów Trybunału w spółkach prawa handlowego; art. 13 dotyczy obowiązku składania przez sędziów Trybunału oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka; art. 14 dotyczy obowiązku składania przez sędziów Trybunału oświadczenia o stanie majątkowym.

⁽³⁾ Art. 11 ust. 3.

⁽⁴⁾ Art. 14.

⁽⁵⁾ Art. 13.

⁽⁶⁾ Zob. opinia Sądu Najwyższego dotycząca projektu ustawy o statusie sędziów z dnia 12 października 2016 r.

31. Komisja zauważa również, że ustawa o organizacji i trybie postępowania zmienia w sposób znaczący wewnętrzną strukturę organizacyjną Trybunału Konstytucyjnego, zastępując Biuro Trybunału Konstytucyjnego dwoma nowymi organami: Kancelarią Trybunału oraz Biurem Służby Prawnej Trybunału⁽¹⁾. Ustawa – Przepisy wprowadzające przewiduje, że Biuro Trybunału Konstytucyjnego zostanie zniesione do dnia 31 grudnia 2017 r.⁽²⁾, a obecnym pracownikom nie dano żadnej gwarancji dalszego zatrudnienia w Trybunale po tej dacie⁽³⁾. W kontekście toczących się obecnie dyskusji dotyczących Trybunału Konstytucyjnego oraz zastrzeżeń wyrażonych w sekcji 5 niniejszego zalecenia co do mianowania nowego Prezesa i sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału taka reorganizacja mogłaby prowadzić do dalszej destabilizacji Trybunału i negatywnie wpłynąć na skuteczność kontroli zgodności z Konstytucją.

4.2. *Vacatio legis*

32. Kluczowe przepisy ustawy – Przepisy wprowadzające wejdą w życie bez *vacatio legis*⁽⁴⁾, z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Także zasadnicze przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz ustawy o statusie sędziów, w tym przepisy umożliwiające objęcie urzędu przez „grudniowych” sędziów mianowanych niezgodnie z prawem, wejdą w życie bez *vacatio legis*, z dniem następującym po dniu ogłoszenia⁽⁵⁾. Przepisy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie Trybunału Konstytucyjnego tracą moc z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy – Przepisy wprowadzające⁽⁶⁾.
33. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny nie będzie w stanie zbadać zgodności z Konstytucją tych kluczowych przepisów przed ich wejściem w życie. Kontroli zgodności z Konstytucją w takich okolicznościach nie można już uznać za skuteczną. W związku z tym przypomina się, że w swojej opinii z dnia 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka podkreśliła, że Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość zbadania zgodności z Konstytucją ustawy, która reguluje funkcjonowanie Trybunału, zanim ustawa ta wejdzie w życie.

4.3. Konsekwencje braku skuteczności kontroli zgodności nowych przepisów z Konstytucją

34. Sejm przyjął, często z zastosowaniem procedury przyspieszonej, szereg szczególnie wrażliwych nowych aktów ustawodawczych, takich jak w szczególności: ustawa medialna⁽⁷⁾, nowa ustawa o służbie cywilnej⁽⁸⁾, ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁽⁹⁾ oraz ustawa o prokuraturze⁽¹⁰⁾ i nowa ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz zmianie niektórych innych ustaw⁽¹¹⁾. W pismach z dnia 1 lutego i 3 marca 2016 r. Komisja zwróciła się do polskiego rządu o informacje na temat aktualnej sytuacji oraz treści tych reform ustawodawczych, lecz jak dotąd takich informacji nie otrzymała. Sejm przyjął szereg innych projektów wrażliwych aktów ustawodawczych, takich jak ustawa o Radzie Mediów Narodowych⁽¹²⁾ oraz nowa ustawa o działaniach antyterrorystycznych⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ W art. 16–32 zawarto szczegółowe przepisy dotyczące Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału.

⁽²⁾ Art. 11.

⁽³⁾ Art. 13.

⁽⁴⁾ Art. 23 stanowi, że następujące artykuły wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia: art. 1–3, 12 i 16–22. Następujące artykuły wchodzi w życie w dniu 1 stycznia 2018 r.: art. 4–5 i 8. Pozostałe artykuły projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Artykuły, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia dotyczą między innymi mianowania „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału”, integracji trzech wybranych niezgodnie z prawem „grudniowych” sędziów oraz nowej procedury wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

⁽⁵⁾ Zob. art. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające. Pozostałe artykuły tych dwóch ustaw wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Tylko przepisy art. 16–32 ustawy o organizacji i trybie postępowania wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2018 r.

⁽⁶⁾ Zob. art. 3 i 23. Tylko przepisy art. 18 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 22 lipca dotyczące organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy Trybunału Konstytucyjnego i Biura Trybunału Konstytucyjnego pozostaną w mocy do dnia 1 stycznia 2018 r.

⁽⁷⁾ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 7 stycznia 2016 r. pod poz. 25.

⁽⁸⁾ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

⁽⁹⁾ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

⁽¹⁰⁾ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 177; Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 178.

⁽¹¹⁾ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4 maja 2016 r.

⁽¹²⁾ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 27 czerwca 2016 r.

⁽¹³⁾ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 22 czerwca 2016 r. Komisji jest ponadto wiadome, że w dniu 5 maja 2016 r. Minister Sprawiedliwości przedłożył Rządowemu Centrum Legislacji projekt nowej ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

35. Komisja jest zdania, że dopóki Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał w pełni możliwości zapewnienia skutecznej kontroli konstytucyjności, nie będzie miało miejsca skuteczne badanie zgodności aktów ustawodawczych, takich jak przytoczone powyżej, z Konstytucją, w tym z prawami podstawowymi.
36. Komisja stwierdza przykładowo, że nowe przepisy (w szczególności dotyczące mediów ⁽¹⁾) budzą obawy co do wolności i pluralizmu mediów. Mówiąc bardziej konkretnie, nowa ustawa zmienia zasady dotyczące mianowania zarządu i rady nadzorczej nadawców publicznych, oddając je pod kontrolę rządu (Ministra Skarbu), a nie niezależnego organu. Nowa ustawa przewiduje także natychmiastowe zwolnienie obecnych członków zarządu i rady nadzorczej. W tym względzie Komisja chciałaby w szczególności dowiedzieć się, jakie możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej mają osoby poszkodowane przez tę ustawę. W dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny, w składzie pięciu sędziów, wydał wyrok ⁽²⁾, w którym uznał niektóre przepisy ustawy za niezgodne z Konstytucją.
37. Ważne z punktu widzenia praworządności i praw podstawowych są również akty prawne takie jak ustawa o służbie cywilnej ⁽³⁾. W odniesieniu do tej kwestii Komisja poprosiła rząd polski w pismach z dnia 1 lutego i 3 marca 2016 r. ⁽⁴⁾ o przekazanie informacji na temat możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej przez osoby poszkodowane przez te przepisy. Rząd polski jak dotąd nie udzielił Komisji informacji na ten temat.
38. Ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw ⁽⁵⁾ może także budzić obawy co do jej zgodności z prawami podstawowymi, w tym z zasadami ochrony prywatności i ochrony danych. W dniach 28–29 kwietnia 2016 r. do Warszawy udała się delegacja Komisji Weneckiej w celu omówienia zmian ustawy o Policji oraz innych ustaw i wydała opinię na posiedzeniu w dniach 10–11 czerwca 2016 r. ⁽⁶⁾ W opinii tej stwierdzono, między innymi, że gwarancje procesowe i przesłanki materialnoprawne określone w przedmiotowej ustawie są nadal niewystarczające, aby zapobiec nadużywaniu jej przepisów i nieuzasadnionemu ingerowaniu w prywatność obywateli.
39. Ponadto nowa ustawa o działaniach antyterrorystycznych może budzić wątpliwości co do zgodności z prawami podstawowymi ⁽⁷⁾ i podlega kontroli zgodności z Konstytucją.
40. Również ustawa z dnia 13 grudnia o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach ⁽⁸⁾ może budzić obawy co do jej zgodności z prawami podstawowymi, w szczególności z prawem do wolności zgromadzeń, zapisanym w europejskiej konwencji praw człowieka ⁽⁹⁾.
41. W dniu 14 grudnia 2016 r. biuro prasowe Kancelarii Sejmu wydało oświadczenie dotyczące zmian warunków, na jakich media mogą pracować w Sejmie i Senacie, co do których wyrażono obawy dotyczące poszanowania wolności wypowiedzi i informacji. W dniu 16 grudnia 2016 r. ustawa budżetowa na rok 2017 została przegłosowana przez Sejm w kontrowersyjnych okolicznościach, w szczególności – jak twierdzono – nie osiągnięto kworum, jeden z posłów do Sejmu został wykluczony z głosowania, a mediów nie dopuszczono do relacjonowania głosowania. Istnieje potrzeba skutecznej kontroli sądowej, w tym w stosownych przypadkach kontroli zgodności z Konstytucją, tych środków prawnych oraz warunków, w jakich zostały przyjęte.
42. Podsumowując, Komisja jest zdania, że dopóki Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał w pełni możliwości zapewnienia skutecznej kontroli konstytucyjności, nie będzie miało miejsca skuteczne badanie zgodności aktów ustawodawczych z prawami podstawowymi. Budzi to poważne obawy co do praworządności, zwłaszcza w obliczu uchwalenia niedawno przez Sejm szeregu szczególnie wrażliwych aktów ustawodawczych, w przypadku których należałoby umożliwić zbadanie ich konstytucyjności.

⁽¹⁾ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 7 stycznia 2016 r. pod poz. 25, oraz Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 27 czerwca 2016 r.

⁽²⁾ K13/16.

⁽³⁾ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

⁽⁴⁾ Pismo pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 1 lutego 2016 r.; pismo pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego z dnia 3 marca 2016 r.

⁽⁵⁾ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

⁽⁶⁾ Opinia nr 839/2016. CDL-AD(2016)012.

⁽⁷⁾ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 22 czerwca 2016 r.

⁽⁸⁾ Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, jeszcze niepodpisana przez Prezydenta RP.

⁽⁹⁾ Art. 11.

5. POWOŁANIE PREZESA, WICEPREZESA I SĘDZIEGO PEŁNIĄCEGO OBOWIĄZKI PREZESA TRYBUNAŁU

43. Nowa ustawa o organizacji i trybie postępowania zawiera nowe przepisy dotyczące wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, których Zgromadzenie Ogólne ma przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Również nowa ustawa – Przepisy wprowadzające zawiera przepisy dotyczące wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału oraz przepisy umożliwiające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczenie sędziego, który będzie tymczasowo pełnił obowiązki Prezesa Trybunału („sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału”).
44. Komisja przypomina, że art. 194 ust. 2 Konstytucji stanowi, że Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej „spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Kadencja Prezesa Trybunału zakończyła się w dniu 19 grudnia 2016 r. Kadencja obecnego Wiceprezesa Trybunału zakończy się w dniu 26 czerwca 2017 r. Dwie ustawy przytoczone w poprzednim punkcie zostały już przyjęte i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zostały one przyjęte w szybkim tempie (projekt ustawy – Przepisy wprowadzające został złożony w Sejmie w dniu 24 listopada 2016 r.) bez ustanowienia *vacatio legis*, które umożliwiłoby przeprowadzenie skutecznej kontroli ich zgodności z Konstytucją. W chwili przyjmowania tych ustaw Trybunał był już w trakcie wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, którzy zostaną przedstawieni Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. ⁽¹⁾. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie było jednak w stanie przyjąć uchwały w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie zebrało się ustawowe kworum ⁽²⁾.

5.1. Procedura wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału

45. Ustawa – Przepisy wprowadzające i ustawa o organizacji i trybie postępowania zawierają nowe przepisy dotyczące procedury przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Procedura przewidziana w ustawie – Przepisy wprowadzające ⁽³⁾ jest opracowana konkretnie na potrzeby obecnie obowiązującej procedury wyboru Prezesa Trybunału i ma zastosowanie w sytuacjach określonych w art. 16 ust. 1 (zob. sekcja 5.3 poniżej). W ustawie o organizacji i trybie postępowania ⁽⁴⁾ ustanowiono procedurę, która będzie miała zastosowanie do procedury wyboru na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału w przyszłości i która jest w dużej mierze podobna do procedury określonej w ustawie – Przepisy wprowadzające.
46. Nowa procedura wyboru kandydatów na Prezesa Trybunału wymaga udziału trzech „grudniowych” sędziów, mianowanych niezgodnie z prawem przez Sejm nowej kadencji ⁽⁵⁾. Komisja jest zdania, że taki wymóg powoduje, że cały proces wyboru jest niezgodny z Konstytucją (zob. sekcja 2 poniżej). Podobnie fakt, iż sędziowie wybrani zgodnie z prawem w październiku ubiegłego roku nie mogą uczestniczyć w procesie wyboru również może wpływać na wynik procedury, a zatem powodować wadliwość tego procesu.
47. Ponadto nowa procedura nie gwarantuje, że Prezydentowi Rzeczypospolitej będą przedstawiani wyłącznie kandydaci, którzy uzyskają poparcie większości Zgromadzenia Ogólnego Trybunału ⁽⁶⁾. Zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 7 listopada 2016 r. należy rozumieć, że art. 194 ust. 2 Konstytucji przewiduje, iż Prezes Trybunału zostaje wybrany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów, którzy uzyskali większość głosów w głosowaniu Zgromadzenia Ogólnego Trybunału. To powoduje, że nowa procedura jest niezgodna z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r. W opinii z dnia 14 października 2016 r. Komisja Wenecka podkreśliła również, że istotne jest, aby proces wyboru gwarantował, że do przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej będą wybierani tylko kandydaci posiadający znaczne poparcie w Trybunale ⁽⁷⁾.
48. Podobne zastrzeżenia wzbudza również procedura przedstawiania kandydatów na stanowisko Wiceprezesa Trybunału ⁽⁸⁾; ta procedura jest identyczna z procedurą przedstawiania kandydatów na stanowisko Prezesa, jak przewidziano w ustawie o organizacji i trybie postępowania.

⁽¹⁾ W wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. Trybunał zbadał konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. dotyczących wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Zob. pkt 46.

⁽²⁾ Zob. motyw 19.

⁽³⁾ Art. 21.

⁽⁴⁾ Art. 11.

⁽⁵⁾ Art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające; art. 11 ust. 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania.

⁽⁶⁾ Art. 21 ust. 7–12 i art. 22 ustawy – Przepisy wprowadzające; art. 11 ust. 7–15 ustawy o organizacji i trybie postępowania.

⁽⁷⁾ Opinia nr CDL-AD(2016)026, pkt 30 i 124.

⁽⁸⁾ Art. 11 ust. 15 ustawy o organizacji i trybie postępowania.

5.2. Rola Wiceprezesa Trybunału

49. Komisja zauważa również, że ustawa – Przepisy wprowadzające i ustawa o organizacji i trybie postępowania zawierają szereg przepisów, które negują funkcję Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Art. 12 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania umożliwia Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie innego – oprócz Wiceprezesa – sędziego Trybunału do wykonywania niektórych kompetencji w zakresie kierowania pracami Trybunału. Art. 37 stanowi, że Prezes Trybunału może wyznaczyć innego sędziego do zastąpienia go w przypadku rozpoznania sprawy w pełnym składzie (Wiceprezes nie został wymieniony). Ponadto, po upływie kadencji Prezesa Trybunału pewne kluczowe funkcje zostają powierzone sędziemu „z najdłuższym stażem pracy” (art. 11 ust. 2) lub sędziemu „najmłodszemu stażem” (art. 11 ust. 4), a nie Wiceprezesowi. Co więcej, art. 8 ust. 2 stanowi, że podjęcie uchwały przez Zgromadzenie Ogólne wymaga obecności Prezesa Trybunału, (z wyjątkiem uchwały przyjętej w procedurze przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, jak opisano powyżej), natomiast według ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. w takim przypadku na Zgromadzeniu Ogólnym powinien być obecny Prezes lub Wiceprezes Trybunału. Ponadto – w przeciwieństwie do ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. – ustawa ta nie przewiduje już, że Wiceprezes może przewodniczyć obradom Zgromadzenia Ogólnego. Art. 17 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi, że od dnia następującego po dniu ogłoszenia tej ustawy do dnia powołania Prezesa Trybunału, Trybunałem kieruje sędzia Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału (zob. sekcja 5.3 poniżej).
50. Łącznym skutkiem tych przepisów jest zaprzeczenie szczególnej pozycji, jaką zajmuje Wiceprezes jako zastępca Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Pozycja Wiceprezesa Trybunału jest uznana w Konstytucji. Nawet jeżeli w Konstytucji nie określono dokładnie roli Wiceprezesa, przepisy, o których mowa w poprzednim ustępie, podważają pozycję Wiceprezesa i mogą wzbudzić zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją, co wymaga przeprowadzenia skutecznej kontroli ich konstytucyjności.

5.3. Powołanie sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału

51. Art. 17 ust.1 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi: „W przypadku konieczności przeprowadzenia procedury przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, o której mowa w art. 21, od dnia następującego po dniu ogłoszenia niniejszej ustawy do dnia powołania Prezesa Trybunału, Trybunałem kieruje sędzia Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w drodze postanowienia powierzy pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału”. W art. 21 przewidziano szczegółową procedurę wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, których Zgromadzenie Ogólne przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyżej).
52. Art. 17 ust. 2 stanowi: „Sędziego Trybunału, któremu powierza się pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wybiera spośród sędziów Trybunału o najdłuższym stażu pracy w sądownictwie powszechnym lub administracji państwowej szczebla centralnego na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa”. Art. 17 ust. 3 stanowi, że w tym przypadku nowa procedura dotycząca wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wprowadzona w ustawie o organizacji i trybie postępowania nie ma zastosowania.
53. Art. 16 ust.1 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi: „Jeżeli do dnia ogłoszenia niniejszej ustawy Zgromadzenie Ogólne: 1) nie zostało zwołane przez Prezesa Trybunału albo 2) zostało zwołane przez Prezesa Trybunału niezgodnie z wymogami ustawy, o której mowa w art. 3, albo 3) nie przedstawiło Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, albo 4) przedstawiło Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie powołał Prezesa Trybunału, albo 5) dokonało wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy, o której mowa w art. 3 – procedurę przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału przeprowadza się na zasadach określonych w art. 21 niniejszej ustawy”.
54. Art. 16 ust. 2 stanowi: „W przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1–5 tracą moc wszystkie czynności i akty dokonane w ramach procedury przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału”.

55. Do czasu mianowania nowego Prezesa Trybunału sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału otrzymuje szeroki zakres uprawnień. W szczególności, zgodnie z art. 18 ustawy – Przepisy wprowadzające, sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału stwarza „grudniowym” sędziom mianowanym z naruszeniem prawa warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego (zob. sekcja 2 powyżej) oraz prowadzi nową procedurę wyboru kandydatów, jak również wykonuje wszystkie uprawnienia Prezesa Trybunału do czasu formalnego mianowania nowego Prezesa (¹).
56. Wspomniane przepisy umożliwiające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednie powołanie sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału budzą poważne zastrzeżenia w odniesieniu do zasady podziału władzy oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które chroni Konstytucja RP. W Konstytucji nie przewidziano mianowicie funkcji sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału. Ponadto uprawnienia przekazane Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi może on powołać sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, wydają się być sprzeczne z art. 194 ust. 2 Konstytucji, w którym przewidziano, że Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej „spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”, natomiast procedura przewidziana w ustawie – Przepisy wprowadzające pozbawia Zgromadzenie Ogólne tej roli. W wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. Trybunał potwierdził, że kandydaci na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powinni być przedstawiani przez Zgromadzenie Ogólne.
57. Ponadto kryteria, na których ma się opierać Prezydent przy wyborze sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, wydają się arbitralne. Wyboru należy dokonać spośród sędziów Trybunału o najdłuższym stażu pracy w sądownictwie powszechnym lub administracji państwowej szczebla centralnego. Kryteria te wydają się arbitralne, ponieważ możliwy jest wybór osoby, która nie ma żadnego merytorycznego doświadczenia w sądownictwie, a jedynie w administracji państwowej szczebla centralnego, niemożliwy natomiast jest wybór osoby, która legitymuje się długim stażem w Trybunale, ale nie w sądach powszechnych.

Przepisy te nie uwzględniają ponadto wszelkich wcześniejszych kroków podjętych w ramach procedury wyboru przez Trybunał przed wejściem w życie nowej ustawy. Art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. wprowadza wymóg, aby Trybunał rozpoczął procedurę wyboru kandydatów między 30. a 15. dniem przed upływem kadencji urzędującego prezesa. Art. 16 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające uchyla wszelkie działania podjęte przez Trybunał w celu spełnienia tego obowiązku. Taka ingerencja władzy ustawodawczej w stosunku do wszelkich decyzji podjętych uprzednio przez Trybunał budzi zastrzeżenia co do niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zasady lojalnej współpracy pomiędzy poszczególnymi organami państwa.

5.4. Powołanie Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r.

58. W dniu 19 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej powierzył sędzi Julii Przyłębskiej funkcję sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 20 grudnia 2016 r. sędzia Julia Przyłębska dopuściła trzech sędziów, którzy zostali wyznaczeni przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej, do objęcia funkcji w Trybunale i zwołała posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów, które miało się odbyć w tym samym dniu. Ze względu na krótki termin powiadomienia o posiedzeniu jeden sędzia nie mógł wziąć w nim udziału i zwrócił się z wnioskiem o jego przełożenie na kolejny dzień. Sędzia Julia Przyłębska odmówiła i siedmiu innych sędziów także nie wzięło udziału w tym posiedzeniu. Jedynie sześciu sędziów, w tym trzech mianowanych niezgodnie z prawem, uczestniczyło w zgromadzeniu i wybrało dwóch kandydatów – Julię Przyłębską i Mariusza Muszyńskiego – którzy zostali przedstawieni jako kandydaci Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 21 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej mianował sędzię Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
59. Komisja uważa, że procedura, która doprowadziła do wyboru nowego Prezesa Trybunału jest obciążona poważnym błędem pod względem praworządności. Jak wyjaśniono powyżej, procedurę przeprowadził sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału, którego mianowanie budzi poważne obawy co do poszanowania zasad rozdziału władz oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które to zasady chroni Konstytucja RP. Ponadto fakt, że w procedurze wyboru umożliwiono udział trzem „grudniowym” sędziom mianowanym niezgodnie z prawem przez Sejm nowej kadencji, powoduje, że cały proces wyboru jest niezgodny z Konstytucją (zob. sekcja 2 poniżej). Podobnie fakt, iż sędziowie wybrani zgodnie z prawem w październiku ubiegłego roku nie mogli uczestniczyć w procedurze wyboru również wpłynął na jej wynik, a zatem spowodował wadliwość tego procesu. Krótki termin zwołania posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów oraz odmowa przełożenia terminu tego

(¹) Art. 18 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi, że sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału kieruje pracami Trybunału Konstytucyjnego, reprezentuje Trybunał Konstytucyjny na zewnątrz, przydziela sprawy sędziom Trybunału Konstytucyjnego, którzy złożyli ślubowanie, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Biura Trybunału oraz wykonuje inne uprawnienia i obowiązki przewidziane dla Prezesa lub sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału w ustawie – Przepisy wprowadzające.

posiedzenia także budzą poważne obawy. Wreszcie, wybór kandydatów dokonany przez jedynie sześciu sędziów jest niezgodny z wyrokiem Trybunału z dnia 7 listopada 2016 r., na mocy którego należy rozumieć, iż art. 194 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że Prezes Trybunału zostaje wybrany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów, którzy uzyskali większość głosów w głosowaniu Zgromadzenia Ogólnego Trybunału.

60. Z powyższych powodów Komisja uważa, że wspomniane przepisy dotyczące powoływania sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału i Prezesa Trybunału oraz wprowadzenie w życie tych przepisów w dniach 19, 20 i 21 grudnia 2016 r. stanowi poważne zagrożenie dla legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji – dla skuteczności kontroli zgodności prawa z Konstytucją.

6. SYSTEMOWE ZAGROŻENIE PRAWORZĄDNOŚCI

61. Z przyczyn przedstawionych powyżej Komisja uważa, że choć zajęto się niektórymi kwestiami poruszonymi w jej zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r., nadal nie rozwiązano wielu ważnych kwestii, a w międzyczasie pojawiły się nowe zastrzeżenia. W związku z tym Komisja uznaje, że systemowe zagrożenie praworządności w Polsce, o którym mowa w zaleceniu Komisji z dnia 27 lipca 2016 r., nadal istnieje. W szczególności:

- 1) Jeśli chodzi o skład Trybunału Konstytucyjnego, jego wyroki z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. nie zostały w dalszym ciągu wykonane; w związku z tym trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, nie może podjąć swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym. Wydaje się, że rozwiązanie tej sprawy jest nadal bardzo odległe, ponieważ trzy nowe ustawy przyjęte w listopadzie i grudniu 2016 r. ⁽¹⁾ wymagają, aby obowiązki podjęło trzech sędziów mianowanych przez Sejm VIII kadencji, bez ważnej podstawy prawnej. Ponadto brak trzech sędziów, mianowanych zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, w połączeniu z wymogami dotyczącymi kworum, które są bardzo rygorystyczne, zagroziło w kilku sytuacjach skuteczności Trybunału z powodu braku kworum koniecznego do przyjęcia uchwał Zgromadzenia Ogólnego lub orzekania w pełnym składzie.
- 2) Co się zaś tyczy publikacji orzeczeń, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. nadal nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw. Ponadto rząd polski odmawia ogłoszenia wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. dotyczącego ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym i wszystkich pozostałych wyroków wydanych po tej dacie, w tym wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie przepisów tejże ustawy dotyczących wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. W związku z tym nadal utrzymuje się niepewność co do podstawy prawnej, w oparciu o którą ma działać Trybunał, i co do skutków prawnych jego wyroków. Komisja odnotowuje, że ustawa o organizacji i trybie postępowania zawiera przepisy, które uprawniają Prezesa Trybunału do zlecenia ogłoszenia wyroków ⁽²⁾. W ustawie – Przepisy wprowadzające nadal jednak uniemożliwia się ogłoszenie niektórych wyroków wydanych przez Trybunał, w tym wyroków wspomnianych powyżej ⁽³⁾.
- 3) Co się tyczy skuteczności kontroli zgodności prawa z Konstytucją, Komisja uważa, że nawet jeśli można odnotować pewną poprawę w stosunku do ustawy z dnia 22 lipca 2016 r., to trzy nowe ustawy przyjęte w grudniu 2016 r. zawierają szereg przepisów niezgodnych z wcześniejszymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego oraz budzą dodatkowe obawy, oprócz tych sformułowanych w zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r.
- 4) Nowe obawy dotyczą w szczególności postępowań dyscyplinarnych, możliwości wczesnego przejścia w stan spoczynku, nowych wymogów dotyczących sędziów Trybunału, znacznych zmian w organizacji wewnętrznej Trybunału, procedury wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, roli Wiceprezesa Trybunału oraz powołania sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału.
- 5) Komisja uważa mianowicie, że łączne skutki przepisów dotyczących powołania sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, procedura wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa oraz odmowa zaprzysiężenia sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji, przy jednoczesnym umożliwieniu objęcia stanowisk przez trzech sędziów

⁽¹⁾ Art. 5 ustawy o statusie sędziów, art. 6 ust. 1 oraz art. 11 ust. 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz art. 18 ust. 2 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające.

⁽²⁾ Art. 114 ust. 2.

⁽³⁾ Art. 19.

nominowanych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej, stanowią poważne zagrożenie dla legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji – dla skuteczności kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Komisja uważa ponadto, że dopóki trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, nie będzie mogło podjąć swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym, procedura wyboru nowego Prezesa Trybunału będzie obciążona poważnym błędem.

- 6) Komisja odnotowuje również, że termin przyjęcia wspomnianych trzech ustaw oraz brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* w odniesieniu do szeregu kluczowych przepisów uniemożliwiają Trybunałowi Konstytucyjnemu weryfikację zgodności tych przepisów z Konstytucją przed ich wejściem w życie.
- 7) Co więcej, władze polskie nadal podejmują działania i formułują publicznie wypowiedzi, które podważają legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego, m.in. wszczęły postępowanie karne przeciwko Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego. Komisja przywołuje zasadę lojalnej współpracy pomiędzy organami państwa, która jest, jak podkreślono w opiniach Komisji Weneckiej, warunkiem wstępnym istnienia demokratycznego państwa opartego na zasadzie praworządności.

62. Szczególne obawy Komisji budzą konsekwencje systemowego zagrożenia praworządności.

- 1) Fakt, że Trybunałowi Konstytucyjnemu uniemożliwia się zapewnienie w pełni skutecznej kontroli zgodności prawa z Konstytucją ma negatywny wpływ na jego integralność, stabilność i prawidłowe funkcjonowanie, co jest jedną z podstawowych gwarancji praworządności w Polsce. Tam, gdzie w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości ustanowiono trybunał konstytucyjny, jego skuteczność jest jednym z podstawowych elementów praworządności. W obecnej sytuacji nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa ⁽¹⁾ z ustawą zasadniczą.
- 2) Odmowa ogłoszenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez rząd polski poważnie naruszyła zaufanie do polskiego systemu prawnego, jego integralności i spójności. Potwierdzenie tego stanowi fakt, że Sąd Najwyższy uznał za konieczne wydanie uchwały ⁽²⁾, w której stwierdził, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące, nawet jeśli nie zostały ogłoszone. Podobne oświadczenia wyśtosowało Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego ⁽³⁾ oraz inne organy, w szczególności Krajowa Rada Sądownictwa ⁽⁴⁾, Naczelna Rada Adwokacka ⁽⁵⁾ oraz Krajowa Rada Radców Prawnych ⁽⁶⁾.
- 3) Poszanowanie zasady praworządności jest nie tylko zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w art. 2 TUE. Jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z Traktatów i z prawa międzynarodowego oraz zapewnienia zaufania wszystkim obywateli, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich.

63. Komisja zauważa, że w ciągu roku wprowadzono kolejno w życie sześć aktów prawnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Taka aktywność legislacyjna, której nie towarzyszą odpowiednie konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami i która jest pozbawiona ducha lojalnej współpracy między organami państwowymi, szkodzi stabilności, integralności i należytemu funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego.

7. ZALECENIE

64. Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia praworządności.

⁽¹⁾ Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz w sprawie skarg konstytucyjnych. Zgodnie z art. 189 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga również spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

⁽²⁾ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 r.

⁽³⁾ Uchwała Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2016 r.

⁽⁴⁾ Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 kwietnia 2016 r.

⁽⁵⁾ Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2016 r.

⁽⁶⁾ Stanowisko Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 12 marca 2016 r.

65. W szczególności Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły następujące działania, do których zostały wezwane już w zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r.:
- a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej; w tym celu wymagane jest, aby Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w trybie pilnym dokonał zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych przez poprzedniego ustawodawcę;
 - b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. dotyczącego ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jak również innych wyroków wydanych po tej dacie i przyszłych wyroków;
 - c) zagwarantowanie, aby wszelkie nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym były zgodne z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w pełni uwzględniały opinie Komisji Weneckiej i gwarantowały, by skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana;
 - d) zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego.
66. Oprócz wymienionych wyżej działań Komisja zaleca władzom polskim, co następuje:
- e) zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny w trybie pilnym mógł dokonać skutecznej kontroli zgodności z Konstytucją ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji i trybie postępowania oraz ustawy – Przepisy wprowadzające, a także zagwarantowanie, aby odnośne wyroki zostały niezwłocznie ogłoszone i w pełni wykonane;
 - f) dopilnowanie, aby powołanie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie miało miejsca, dopóki wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności nowych ustaw z Konstytucją nie zostaną ogłoszone i w pełni wykonane, oraz dopóki trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, nie podejmie swoich obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym;
 - g) zagwarantowanie, aby do czasu mianowania zgodnie z prawem nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zastępował go Wiceprezes Trybunału, a nie sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ani osoba mianowana na stanowisko Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r.
67. Komisja podkreśla, że lojalna współpraca, wymagana między różnymi instytucjami państwowymi w kwestiach związanych z praworządnością, jest niezwykle ważna w celu znalezienia rozwiązania w obecnej sytuacji.
68. Komisja wzywa rząd Rzeczypospolitej Polskiej do rozwiązania wyszczególnionych w niniejszym zaleceniu problemów w terminie dwóch miesięcy od otrzymania niniejszego zalecenia i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach.
69. Komisja przypomina również, że zalecenia przyjmowane na podstawie ram na rzecz umocnienia praworządności nie wykluczają bezpośredniego uruchomienia mechanizmów określonych w art. 7 TUE, jeżeli nagłe pogorszenie sytuacji w państwie członkowskim będzie wymagało bardziej zdecydowanej reakcji ze strony UE ⁽¹⁾.
70. Komisja jest gotowa podjąć z rządem Rzeczypospolitej Polskiej konstruktywny dialog w oparciu o niniejsze zalecenie.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 grudnia 2016 r.

W imieniu Komisji
Frans TIMMERMANS
Pierwszy Wiceprzewodniczący

⁽¹⁾ Sekcja 4.1. komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final.