

czyż?

HR

**KRYZYS  
KONSTYTUCYJNY  
W POLSCE  
2015 - 2016**

**Wydawca:**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
ul. Zgoda 11  
00-018 Warszawa

**Autorzy raportu:**

Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny, Marcin Szwed

**Konsultacja:**

dr Piotr Kładoczny, Danuta Przywara, Maciej Nowicki, Barbara Grabowska-Moroz

**Korekta:**

Marta Borucka

**Projekt graficzny i skład:**

Łukasz Borucki

**ISBN:** 978-83-62245-60-4

W treści raportu wykorzystano m.in. opinie i analizy przygotowane przez prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Autorami tych opracowań byli: Barbara Grabowska-Moroz, Marcin Szwed, Marcin Wolny, Michał Szwał (do września 2015 r.), Aleksandra Brudnoch (do kwietnia 2016 r.).

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa - na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA 3.0 PL) ©

Stan prawny na dzień 11 sierpnia 2016 r.

# SPIIS TREŚCI

<b>3</b>	Wstęp
<b>4</b>	1. Kryzys konstytucyjny w Polsce – podsumowanie
<b>5</b>	2. Trybunał Konstytucyjny – rola i znaczenie
<b>6</b>	3. Kalendarium wydarzeń
<b>10</b>	4. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z czerwca 2015 r.
<b>14</b>	5. Wybór 5 sędziów w świetle ustawy z czerwca 2015 r.
<b>15</b>	6. Wniosek posłów PiS do Trybunału Konstytucyjnego, wybory parlamentarne i niezaprzysiężenie sędziów
<b>16</b>	7. Pierwsza nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
<b>18</b>	8. Uchwały Sejmu, zmiany w Regulaminie Sejmu i wybór nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego
<b>20</b>	9. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2015 r.
<b>23</b>	10. Druga nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
<b>27</b>	11. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego ze stycznia 2015 r.
<b>28</b>	12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r.
<b>31</b>	13. Opinia Komisji Weneckiej
<b>33</b>	14. Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym
<b>37</b>	15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z sierpnia 2016 r.
<b>38</b>	16. Reakcje na kryzys konstytucyjny
<b>48</b>	17. Podsumowanie

# WSTĘP

---

*„Spójrzmy na to, co się dzieje wokół Trybunału. Ustawy naprawcze, orzeczenia. Sprowokowane to wszystko zostało polityczną grą, która ma na celu wyłączenie możliwości korzystania z mechanizmu, który się nazywa podział władzy. Zapłacimy zniszczeniem resztek kultury prawnej, zaufania, atmosferą, która się rozlewa”*

Profesor Ewa Łętowska, Radio TOK FM, 11 sierpnia 2016 r.<sup>1</sup>

---

W Polsce od 2015 r. trwa kryzys konstytucyjny związany z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Kryzys ten stwarza poważne zagrożenie dla praworządności, demokratycznego państwa prawnego i ochrony praw człowieka.

Kryzys konstytucyjny ma 2 aspekty: pierwszy aspekt związany jest z wyborem nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, drugi – z przyjmowanymi od listopada 2015 r. kolejnymi nowelizacjami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które miały na celu sparaliżowanie jego prac.

Kryzys konstytucyjny rozwijał się w dynamicznym tempie i na wielu płaszczyznach. Bardzo szybko problem, który mógł być rozwiązany za pomocą przewidzianych w prawie środków, stał się sporem o kształt państwa i interpretację zasady trójpodziału władzy.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) od początku monitorowała proces legislacyjny dotyczący ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także proces powoływania jego sędziów. Celem niniejszego opracowania było udokumentowanie rozwoju wypadków i najważniejszych etapów kryzysu. W raporcie wykorzystaliśmy informacje prasowe, opinie, ekspertyzy oraz publicznie dostępne dokumenty. Przywołaliśmy również wypowiedzi polityków w trakcie debat parlamentarnych, po to, by oddać atmosferę, w jakiej toczył się ten spór.

---

<sup>1</sup> Radio TOK FM, Prof. Łętowska: Zapłacimy za TK. Zniszczeniem zaufania i resztek kultury prawnej. W tym demontażu chodzi o jedno, dostępne na: <http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,20530202,prof-letowska-zaplacimy-za-tk-zniszczeniem-zaufania-i-resztek.html#BoxNewsImg>

# 1 KRYZYS KONSTYTUCYJNY W POLSCE

## PODSUMOWANIE

- Zarzewiem kryzysu konstytucyjnego był jeden z przepisów przejściowych ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętej w czerwcu 2015 r., który umożliwił poprzedniej rządzącej większości wybranie naraz 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W 2015 r. kadencje 3 sędziów Trybunału wygasły podczas VII kadencji Sejmu, a kadencje kolejnych 2 sędziów podczas kadencji nowego Sejmu pod koniec października 2015 r., który rozpoczął prace 12 listopada 2015 r.
- Kryzys konstytucyjny doprowadził do zachwiania równowagi w trójpodziale władzy. Władza wykonawcza uzurpuje sobie prawo do weryfikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego i odmawia ich uznania, jak również wykonywania.
- Trwający kryzys konstytucyjny doprowadził do głębokiej polaryzacji poglądów i opinii przedstawianych w ramach dyskusji publicznej na temat ustrojowej roli Trybunału Konstytucyjnego.
- W obronie niezależności Trybunału Konstytucyjnego wypowiadały się sądy (na czele z Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym), jednostki samorządu terytorialnego, samorządy prawnicze, stowarzyszenia prawników, wydziały prawa, uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe i tysiące obywateli, którzy brali udział w organizowanych marszach, pikietach oraz podpisywali apele do władz.
- Wydarzenia w Polsce stały się przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej. Przedstawiciele Rady Europy kilkakrotnie wyrażali swoje zaniepokojenie zmianami wokół Trybunału Konstytucyjnego. Zarówno Sekretarz Generalny Rady Europy, jak i Komisarz do spraw Praw Człowieka Rady Europy oraz Komisja Wenecka podkreślali, że niezależny Trybunał Konstytucyjny jest fundamentalnym elementem ochrony zasady praworządności i gwarancją systemu ochrony praw człowieka.
- W odpowiedzi na wydarzenia w Polsce w styczniu 2016 r. Komisja Europejska podjęła bezprecedensową decyzję o wdrożeniu wobec Polski procedury kontroli praworządności. Trójstopniowa procedura kontroli praworządności może zakończyć się zawnioskowaniem przez Komisję Europejską do Rady o uruchomienie jednego z mechanizmów sankcyjnych przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej.
- HFPC stoi na stanowisku, że rozwiązanie toczącego się kryzysu jest możliwe jedynie poprzez zaprzysiężenie 3 sędziów, wybranych zgodnie z prawem w październiku 2015 r. oraz poprzez respektowanie i wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

# 2 TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

## ROLA I ZNACZENIE

Trybunał Konstytucyjny jest organem konstytucyjnym państwa. Zgodnie z Konstytucją władzę sądowniczą w Polsce sprawują sądy i trybunały. Trybunał Konstytucyjny jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w ramach władzy sądowniczej zajmuje odrębną pozycję wobec sądów powszechnych, jak również Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny weryfikuje zgodność ustaw, umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego są obowiązujące i ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych tylko raz na 9-letnią kadencję. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny odgrywa również istotną rolę w polskim systemie ochrony praw człowieka. W świetle Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie (art. 79 Konstytucji).



# 3 KALENDARIUM WYDARZEŃ

- 11.07.2013 r. Prezydent wniósł do Sejmu projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Założenia projektu były opracowane przez zespół (w skład którego wchodził m.in. sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku) pod kierownictwem Prezesa Trybunału
- 29.08.2013 r. Sejm rozpoczął prace nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 03-10.2014 r. Prace podkomisji nadzwyczajnej nad projektem ustawy o Trybunale  
01-04.2015 r. Konstytucyjnym
- 9.04.2015 r. Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej po rozpatrzeniu przedstawionego przez Prezydenta projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 10.05.2015 r. Pierwsza tura wyborów prezydenckich. Andrzej Duda uzyskał 34,76% głosów, a Bronisław Komorowski 33,77% głosów
- 12.05.2015 r. Podczas prac w komisji sejmowej do projektu ustawy zgłoszono artykuł przejściowy 135 (w ogłoszonym tekście ustawy artykuł ten nosił numer 137), który ustanawiał termin na zgłoszenie kandydatur na stanowiska 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego zastępujących sędziów, których kadencje wygaszały w 2015 r.
- 24.05.2015 r. Druga tura wyborów prezydenckich. Andrzej Duda, który otrzymał 51,55% głosów, został wybrany na urząd Prezydenta RP
- 27.05.2015 r. Sejm przyjął ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
- 07.06.2015 r. HFPC w opinii prawnej na temat nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawionej senatorom wskazywała, że przepis przejściowy wprowadzony artykułem 135a (w ogłoszonym tekście ustawy artykuł ten nosił numer 137) może być niezgodny z Konstytucją
- 12.06.2015 r. Senat rozpoczął prace nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym

- 25.06.2015 r. Sejm rozpatrzył poprawki Senatu, następnie ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu
- 21.07.2015 r. Prezydent podpisał ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
- 06.08.2015 r. Urząd Prezydenta objął Andrzej Duda
- 30.08.2015 r. Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym weszła w życie
- 08.10.2015 r. Sejm wybrał 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego
- 23.10.2015 r. Grupa posłów PiS złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zweryfikowanie przepisów nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w tym przepisu przejściowego – artykułu 137
- 25.10.2015 r. Wybory parlamentarne. PiS zdobyło 37,58% głosów, co przełożyło się na 235 miejsc w Sejmie
- 06.11.2015 r. Skończyły się kadencje 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego: Marii Gintowt-Jankowicz, Wojciecha Hermelińskiego i Marka Kotlinowskiego
- 10.11.2015 r. Grupa posłów PiS wycofała z Trybunału Konstytucyjnego swój wniosek złożony w październiku 2015 r.
- 12.11.2015 r. Pierwsze posiedzenie Sejmu
- 13.11.2015 r. Posłowie rządzącej większości złożyli w Sejmie projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 17.11.2015 r. Grupa posłów PO złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zweryfikowanie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z czerwca 2015 r. Wniosek był Wniosek był identyczny jak ten złożony wcześniej przez posłów PiS ze złożonym wcześniej wnioskiem PiS
- 17.11.2015 r. Skierowanie projektu nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do I czytania
- 19.11.2015 r. Sejm zakończył prace nad ustawą nowelizującą ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawa została przekazana do Senatu
- 20.11.2015 r. Senat nie przedstawił poprawek do ustawy. Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu



20.11.2015 r.	Prezydent podpisał ustawę. Ustawa została tego samego dnia opublikowana w Dzienniku Ustaw
23.11.2015 r.	Grupa posłów PO złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z listopada 2015 r. W kolejnych dniach wnioski w tej samej sprawie złożyli: Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
25.11.2015 r.	Sejm podjął uchwały o stwierdzeniu nieważności uchwał z października 2015 r., w których Sejm wybrał nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego
30.11.2015 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o zabezpieczeniu wniosku grupy posłów z 17 listopada 2015 r. Trybunał wezwał Sejm do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał wyroku w tej sprawie
02.12.2015 r.	Kadencję w Trybunale Konstytucyjnym zakończył sędzia Zbigniew Cieślak
02.12.2015 r.	Sejm podjął uchwały o wyborze nowych 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego
Noc z 02 na 03 12.2015 r.	Prezydent odebrał przysięgi od 4 sędziów Trybunału Konstytucyjnego
03.12.2015 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie wniosku złożonego 17 listopada 2015 r. dotyczącego ustawy z czerwca 2015 r.
04.12.2015 r.	Grupa posłów PO złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie uchwał anulujących wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego z października 2015 r. i uchwał powołujących nowych sędziów
08.12.2015 r.	Kadencję w Trybunale Konstytucyjnym zakończyła sędzia Teresa Liszcz
09.12.2015 r. (nad ranem)	Prezydent RP zaprzysiął piątego sędziego Trybunału Konstytucyjnego
09.12.2015 r.	Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie listopadowej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
15.12.2015 r.	Do Sejmu wpłynął kolejny projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
17.12.2015 r.	Przeprowadzono I czytanie projektu nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
22.12.2015 r.	Sejm przyjął nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

- 24.12.2015 r. (nad ranem) Senat przyjął nowelizację bez poprawek. Nowelizację skierowano do Prezydenta do podpisu
- 28.12.2015 r. Prezydent podpisał ustawę, która została od razu ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Ustawa weszła w życie
- 29.12.2015 r. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie grudniowej nowelizacji złożył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Kilka dni później wnioski w tej samej sprawie złożyli: dwie grupy posłów, Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Sądownictwa
- 07.01.2016 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie uchwał Sejmu z listopada i grudnia 2015 r.
- 12.01.2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego włączył do orzekania dwóch sędziów wybranych w grudniu 2015 r.
- 13.01.2016 r. Komisja Europejska uruchomiła procedurę kontroli praworządności wobec Polski
- 08-09.02.2016 r. Wizyta delegacji Komisji Weneckiej w Polsce w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r.
- 08-09.03.2016 r. Rozprawa oraz ogłoszenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie grudniowej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 11.03.2016 r. Opinia Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r.
- 13.04.2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie Polski
- 29.04.2016 r. Grupa posłów PiS złożyła w Sejmie projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 03.06.2016 r. Sejm rozpoczął prace nad projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 07.07.2016 r. Sejm przyjął nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawa została skierowana do Senatu
- 21.07.2016 r. Senat przedstawił poprawki do nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
- 22.07.2016 r. Sejm przyjął część poprawek Senatu. Ustawa została skierowana do Prezydenta
- 27.07.2016 r. Komisja Europejska opublikowała zalecenia dotyczące ochrony praworządności w ramach prowadzonej procedury

30.07.2016 r.	Prezydent podpisał nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
01.08.2016 r.	Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została opublikowana w Dzienniku Ustaw
02.08.2016 r.	Dwie grupy posłów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich złożyli wnioski w sprawie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do Trybunału Konstytucyjnego
11.08.2016 r.	Trybunał Konstytucyjny ogłosił wyrok w sprawie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

# 4 USTAWA O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

## Z CZERWCA 2015 R.

W 2013 r. Prezydent złożył w Sejmie projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Założenia do tego projektu opracowywali sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, a sam projekt przedstawił Prezydentowi Prezes Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>. Celem projektu było m.in. usprawnienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i wprowadzenie zmian do trybu wyboru sędziów Trybunału.

Jak napisano w uzasadnieniu projektu ustawy, „potrzeba opracowania i uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika z następujących przesłanek: [...] potrzeby tworzenia warunków organizacyjnych służących sprawności orzekania, potrzeby sprecyzowania kryteriów kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz określenia transparentnej procedury wyłaniania grona osób, spośród których grupy posłów lub Prezydium Sejmu zgłaszać mogą kandydatów na to stanowisko”<sup>3</sup>.

W świetle projektu ustawy sędzią Trybunału Konstytucyjnego mogła być osoba, która wyróżniała się wiedzą prawniczą i przez co najmniej 10 lat pracowała na stanowisku sędziego, prokuratora lub wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo zajmowała stanowiska w instytucjach publicznych związane z tworzeniem lub stosowaniem prawa (art. 18 ust. 1 pkt 7 projektu). Projekt dopuszczał również możliwość zgłaszania osób posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień doktora habilitowanego prawa i zatrudnionych na uczelni lub w innej jednostce naukowej.

Projekt ustawy wprowadzał szereg zmian w procedurze wyboru sędziów, która miałyby być podzielona na 2 etapy: wstępnego zgłaszania kandydatów oraz wybierania kandydatów, nad którymi Sejm prowadziłby głosowanie.

Zgodnie z projektem Marszałek Sejmu nie później niż 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego miał informować, w formie obwieszczenia, o możliwości zgłaszania osób, spośród których

<sup>2</sup> Por. Watchdog Polska, *Czy projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może być mitycznym dokumentem wewnętrznym?* dostępne na: [http://informacja-publiczna.org.pl/11,855,czy\\_projekt\\_ustawy\\_o\\_trybunale\\_konstytucyjnym\\_moze\\_byc\\_mitycznym\\_dokumentem\\_wewnetrznym.html](http://informacja-publiczna.org.pl/11,855,czy_projekt_ustawy_o_trybunale_konstytucyjnym_moze_byc_mitycznym_dokumentem_wewnetrznym.html)

Trybunał Konstytucyjny, Ustawa o TK. Kalendarium, dostępne na: <http://trybunal.gov.pl/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-o-tk-kalendarium/art/9142-marzec-2013-r-przekazanie-do-kancelarii-prezydenta-wersji-roboczej-propozycji-projektu-ustawy-o/>

<sup>3</sup> Uzasadnienie do projektu druku nr 1590, dostępne na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1590>

mieliby być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału. W ramach wstępnej procedury wyboru kandydatów na sędziów prawo do ich zgłaszania miały mieć: grupa co najmniej 15 posłów, jak również Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, organy samorządu zawodowego adwokatów, notariuszy i radców prawnych, a także rady wydziałów prawa uczelni wyższych. Projekt wprowadzał również czteroletni okres karencji dla osób sprawujących mandat posła, senatora lub europosła.

Następnie, nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji sędziego, Marszałek Sejmu miał przekazywać posłom i do publicznej wiadomości listę osób, spośród których mieli być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału. Spośród osób umieszczonych na liście Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów nie później niż w terminie 2 miesięcy przed upływem kadencji sędziego powinny były zgłosić kandydatów. W świetle wówczas obowiązujących przepisów (czyli ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.) wyboru sędziego należało dokonać najpóźniej na 30 dni przed upływem kadencji sędziego. W praktyce często okazywało się, że ten termin jest za krótki, co z kolei powodowało opóźnienia w zaprzysiężeniu sędziów. Z badań organizacji pozarządowych wynikało, że na 8 tur wyborów sędziów Trybunału w latach 2006-2010 aż pięciokrotnie zaprzysiężenie sędziego następowało już po upływie kadencji ustępującego sędziego, co powodowało, że Trybunał działał w niepełnym składzie<sup>4</sup>.

Kandydatury na sędziów miały być poddawane głosowaniu na posiedzeniu Sejmu. Sejm wybierałby sędziego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Taka procedura zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego realizowała podnoszone wcześniej postulaty organizacji pozarządowych prowadzących Obywatelski Monitoring Wyborów Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

## OBYWATELSKI MONITORING WYBORÓW KANDYDATÓW NA SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Od 2006 r. grupa organizacji pozarządowych ( najpierw Fundacja im. Stefana Batorego, następnie INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników i Helsińska Fundacja Praw Człowieka) prowadzi obywatelski monitoring wyboru kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zakładanym celem monitoringu jest zagwarantowanie społeczeństwu obywatelskiemu udziału w debacie na temat kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądach i trybunałach.

Zdaniem organizacji sądy, będące trzecią władzą, odgrywają w państwie prawnym rolę fundamentalną i dlatego kluczowe jest to, kim są sędziowie. Organizacje podkreślają, że proces wyboru sędziów powinien być transparentny i dawać możliwość zabrania głosu różnym środowiskom, w tym organizacjom pozarządowym oraz środowiskom prawniczym (korporacjom prawniczym, radom wydziałów prawa i innym zainteresowanym instytucjom).

W ramach prowadzonego monitoringu organizacje zwracają się do kandydatów na sędziów z prośbą o uzupełnienie kwestionariusza dotyczącego m.in. wykształcenia, dorobku naukowego i doświadczenia zawodowego. W kwestionariuszu znajdują się również pytania dotyczące przynależności do partii politycznych, funkcji publicznych obejmowanych w wyborach powszechnych i prowadzonej działalności społecznej. Koalicja organizacji pozarządowych, o ile kandydaci wyrażają chęć udziału, organizuje publiczne spotkania z kandydatami na sędziów, w ramach których mogą oni zaprezentować swoje kandydatury.

Więcej informacji o Obywatelskim Monitoringu Wyboru Kandydatów dostępnych jest na stronie:  
<http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/>

<sup>4</sup> Łukasz Bojarski, Monika Szulecka, *Obywatelski monitoring kandydatów na sędziów*, dostępne na:

[http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/obywatelski-monitoring-kandydatow-na-sedziow-raport.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/obywatelski-monitoring-kandydatow-na-sedziow-raport.pdf)

Projekt wprowadzał również zmiany w zakresie trybu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, w tym m.in. rozszerzał dopuszczalność rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym, zmieniał katalog przesłanek uzasadniających umorzenie postępowania i zmieniał zasady uczestnictwa Prokuratora Generalnego w postępowaniach.

Projekt rozszerzał również kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – w świetle projektu RPO mógłby wziąć, na prawach uczestnika, udział we wszystkich postępowaniach z wyjątkiem tych dotyczących wniosków Prezydenta RP składanych w trybie prewencyjnej kontroli norm (czyli przed podpisaniem ustawy). Projekt ustanawiał również ramy do uczestnictwa organizacji społecznych w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. W świetle projektu Trybunał mógł zwracać się do organów lub podmiotów o zajęcie stanowiska w danej sprawie, w określonym terminie.

Od sierpnia do października 2013 r. opinie do tego projektu przedstawili: Prokurator Generalny, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Sądownictwa<sup>5</sup> i HFPC<sup>6</sup>.

## PRACE NAD PROJEKTEM

W sierpniu 2013 r., po pierwszym czytaniu, projekt ustawy skierowano do dalszych prac w Komisji. Prace w podkomisji (w których uczestniczyli m.in. sędziowie prof. Stanisław Biernat, prof. Andrzej Rzepliński, a na późniejszym etapie także przedstawiciele Biura Trybunału Konstytucyjnego, w tym m.in. prof. Kamil Zaradkiewicz<sup>7</sup>) toczyły się ponad półtora roku – w ich trakcie wykreślono m.in. procedurę zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez inne podmioty niż posłowie lub Prezydium Sejmu. Posłowie, którzy postulowali skreślenie tej procedury, argumentowali, że w świetle Konstytucji prawo do zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przysługuje tylko posłom, a kwestie związane z ewentualnym doprecyzowaniem wskazywania kandydatów powinny być uwzględnione w Regulaminie Sejmu<sup>8</sup>.

W kwietniu 2015 r. przyjęto sprawozdanie z prac podkomisji<sup>9</sup>. Kilka tygodni później, na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zaproponowano poprawkę, która stała się zarzewiem późniejszego konfliktu o Trybunał Konstytucyjny. Robert Kropiwnicki, poseł rządzącej PO, zgłosił projekt przepisu przejściowego, w świetle którego w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy upływał termin na zgłaszanie kandydatów na sędziów zastępujących 5 sędziów, których kadencja upływała w 2015 r.

<sup>5</sup> Przedstawione opinie dostępne są na stronie Sejmu:  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1590>

<sup>6</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590)*, 4 października 2013 r., dostępne na:  
<http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opinia-TK1.pdf>

<sup>7</sup> Wykaz posiedzeń Komisji i podkomisji w sprawie tego projektu dostępny jest na stronie Sejmu:  
<http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1590>

<sup>8</sup> Sejm, *Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, posiedzenie 13 stycznia 2015 r., nagranie dostępne na:  
[http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=A99F514811F120C0C1257DC6004A782D](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=A99F514811F120C0C1257DC6004A782D)

<sup>9</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590, Przebieg procesu legislacyjnego 1590), rozpatrywany na posiedzeniach Komisji i podkomisji. Wykaz prac dostępny na:  
<http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1590>

„[...] chciałbym zaproponować, żebyśmy w tym rozdziale dodali artykuł [...], który regulowałby wybór sędziów Trybunału w tej kadencji. Proszę zwrócić uwagę na to, o czym dyskutowaliśmy chociażby podczas ostatniego posiedzenia Komisji, że kilku sędziów kończy kadencję na przełomie kadencji parlamentu. W związku z tym powstaje problem, że Trybunał może być zablokowany w pracach na okres około 6 miesięcy. Trudno sobie wyobrazić, żeby nowy parlament podczas pierwszego posiedzenia wybierał sędziów Trybunału. Jest pewien porządek. Najpierw wybiera się prezydium, potem kształtuje się rząd i można powiedzieć, że gdzieś dopiero najwcześniej w okolicach lutego czy marca parlament zajęłoby się pracami nad wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, a to może spowodować, że Trybunał nie będzie miał wymaganego składu do podejmowania decyzji w pełnym składzie, ale też i w innych składach. W związku z tym, żeby nie blokować prac Trybunału, proponuję, aby do sędziów, których kadencje upływają w tym roku, zastosować taką procedurę wyboru, żeby móc zgłaszać kandydatury w ciągu 30 dni od czasu wejścia w życie ustawy”

Robert Kropiwnicki na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 12 maja 2015 r.<sup>10</sup>

Sejm przyjął ustawę z tymi poprawkami na posiedzeniu 28 maja 2015 r. Gdy ustawa trafiła do Senatu, HFPC przedstawiła swoją drugą opinię na ten temat. HFPC krytycznie odniosła się do wielu zmian wprowadzonych w ramach prac legislacyjnych (np. obniżenia wymogów dla kandydatów na sędziów lub odrzucenia procedury wstępnego zgłaszania kandydatów na sędziów). HFPC skrytykowała również wprowadzoną przez posłów poprawkę umożliwiającą wybór 5 sędziów na raz.

„Poważne zaniepokojenie Fundacji budzi brzmienie art. 135 [w ogłoszonym tekście ustawy był to art. 137 – przyp. red.] uchwalonej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [...]. W ocenie Fundacji takie postanowienie jest niedopuszczalne z uwagi na fakt, że pozwala na wybór dwóch sędziów Trybunału przez Sejm obecnej kadencji [...] w sytuacji, gdy kadencje sędziów, których mają zastępować, wygasną w trakcie Sejmu przyszłej kadencji”

Opinia HFPC do ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>11</sup>

Pomimo tych apeli, Senat nie wprowadził poprawek w tym zakresie. Na posiedzeniu pod koniec czerwca 2015 r. Sejm przyjął ostateczną wersję tekstu ustawy. Prezydent podpisał ustawę 21 lipca 2015 r. Ustawa weszła w życie 30 sierpnia 2015 r.



Brama Trybunału Konstytucyjnego  
źródło: flickr.com/Platforma  
Obywatelska RP CC BY-SA 2.0

<sup>10</sup> Sejm, Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 236) i Komisji Ustawodawczej (nr 129), dostępne na: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrrnr/SPC-236>

<sup>11</sup> Senat, Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zawarta w druku senackim nr 915, dostępna na: [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915\\_hfpc.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915_hfpc.pdf)

# 5 WYBÓR 5 SĘDZIÓW

## W ŚWIETLE USTAWY Z CZERWCA 2015 R.

We wrześniu 2015 r. koalicja 3 organizacji pozarządowych (INPRiS, HFPC i Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników) rozpoczęła monitoring kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Organizacje dwukrotnie zwracały się do Marszałka Sejmu z apelem o podanie do publicznej wiadomości nazwisk kandydatów na te stanowiska. W wydanym we wrześniu stanowisku organizacje wyraziły zaniepokojenie terminami, które wynikały z nowoprzyjętej ustawy i regulowały wybór nowych sędziów.

„[...] mamy do czynienia z takim harmonogramem wyborów w stosunku do 1/3 składu Trybunału Konstytucyjnego, który de facto uniemożliwia rzetelną dyskusję nad kandydaturami. Termin zgłaszania kandydatów upływa bowiem 29 września 2015 r. Po tym terminie Marszałek Sejmu ogłosi oficjalną listę kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę, iż ostatnie posiedzenie Sejmu zostało zaplanowane w dniach 8-9 października br., wszystko wskazuje na to, że od momentu oficjalnego ogłoszenia nazwisk kandydatów do momentu głosowania przez Sejm ich kandydatur upłynie zaledwie kilka dni”

Oświadczenie koalicji organizacji pozarządowych prowadzących Obywatelski Monitoring Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>12</sup>

Po opublikowaniu pod koniec września listy kandydatów na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego koalicja organizacji pozarządowych wystąpiła do nich z zaproszeniami na debatę z ich udziałem. Żaden z kandydatów się na nią nie stawił. Na ostatnim posiedzeniu Sejmu (8-9 października 2015 r.) rządząca większość wybrała 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

### SĘDZIOWIE WYBRANI W PAŹDZIERNIKU 2015 R.

**Roman Hauser** – profesor nauk prawnych, do 2015 r. prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego  
Kadencja sędziego rozpoczynała się 7 listopada 2015 r.

**Krzysztof Ślęzak** – profesor nauk prawnych, wykładowca Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza  
Kadencja sędziego rozpoczynała się 7 listopada 2015 r.

**Andrzej Jakubecki** – profesor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie im. Marii Curie-Skłodowskiej  
Kadencja sędziego rozpoczynała się 7 listopada 2015 r.

**Bronisław Sitek** – profesor nauk prawnych, do 2015 r. prezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa  
Kadencja miała rozpocząć się 3 grudnia 2015 r.

**Andrzej Sokala** – profesor nauk prawnych, do 2012 r. dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika  
Kadencja miała rozpocząć się 9 grudnia 2015 r.

<sup>12</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Wybory kandydatów na sędziów TK: oświadczenie koalicji monitorującej i zaproszenie na spotkanie*, dostępne na: <http://beta.hfhr.pl/wybory-kandydatow-na-sedziow-tk-oswiadczenie-koalicji-monitorujacej-i-zaproszenie-na-spotkanie/>

# 6 WNIOSEK POSŁÓW PiS DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

## WYBORY PARLAMENTARNE I NIEZAPRZYSIĘŻENIE SĘDZIÓW

Na 2 dni przed wyborami parlamentarnymi grupa posłów PiS złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją m.in. przepisu przejściowego, na podstawie którego dokonano wyboru 5 sędziów.

Sprawa miała być rozpatrzona w 2 terminach: 25 listopada Trybunał Konstytucyjny miał ocenić przepisy, na podstawie których poprzedni Sejm wybrał 5 sędziów na miejsca zwalnijące się w listopadzie i grudniu, a 21 grudnia – pozostałe zarzuty<sup>13</sup>. Jednak w połowie listopada wnioskodawcy wycofali swój wniosek.

25 października odbyły się wybory parlamentarne, w których PiS zdobyło 37,5% poparcia, co przełożyło się na 235 mandatów w Sejmie. Tym samym PiS mogło skonstruować pierwszy od wyborów 1989 r. samodzielny rząd. Pierwsze posiedzenie Sejmu wyznaczono na 12 listopada 2015 r.

Dzień przed pierwszym posiedzeniem Sejmu Prezydent Andrzej Duda w wywiadzie dla Polskiego Radia określił wybór sędziów przez poprzedni Sejm jako „poważne naruszenie zasad demokratycznych i stabilności demokratycznego państwa prawa”. W tym samym wywiadzie Prezydent Andrzej Duda odniósł się do stanowiska byłych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy wskazywali, że „żadna okoliczność nie może być przywołana jako uzasadnienie dla braku umożliwienia złożenia ślubowania przez sędziów wybranych przez Sejm RP na podstawie obowiązujących przepisów prawnych”<sup>14</sup>. Prezydent stwierdził:

„Szkoda, że panowie prezesi nie zwracają równie bacznej uwagi na to, w jaki sposób wybranie przez Sejm tych nowych sędziów nastąpiło. Mielśmy gwałtowną, niedługo przed wyborami, zmianę ustawy, potem mieliśmy wybieranie sędziów Trybunału w ostatniej chwili, na siłę, mimo protestów ówczesnej opozycji. Protestów, które w moim przekonaniu były uzasadnione”

Prezydent Andrzej Duda, „Sygnały Dnia”, 11 listopada 2015 r.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ewa Siedlecka, PiS wycofał z Trybunału Konstytucyjnego skargę na nową ustawę o TK, „Gazeta Wyborcza”, dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75398,19174082,pis-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-skarge-na-nowa-ustawe.html>

<sup>14</sup> Mateusz Adamski, Oświadczenie byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego, „Rzeczpospolita”, 10 listopada 2015 r., dostępne na: <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/311109904-Oswiadczenie-bylych-prezesow-Trybunalu-Konstytucyjnego.html>

<sup>15</sup> Polskie Radio, Program Pierwszy, Prezydent Andrzej Duda: niepodległość jest zobowiązaniem dla wszystkich Polaków, dostępne na: <http://www.polskieradio.pl/7/129/Artykul/1543232,Prezydent-Andrzej-Duda-niepodleglosc-jest-zobowiazaniem-dla-wszystkich-Polakow>



# 7 PIERWSZA NOWELIZACJA

## USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

Jedną z pierwszych inicjatyw ustawodawczych podjętych przez nową rządzącą większość dotyczyła zmiany przyjętej w czerwcu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Jak tłumaczyli przedstawiciele rządzącej większości, głównym celem nowelizacji miało być „konvalidowanie błędów, które zostały popełnione w poprzedniej kadencji w trakcie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”<sup>16</sup>. W praktyce jednak ustawa stwarzała poważne zagrożenia dla niezależności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów.

Projekt ustawy zakładał m.in. wprowadzenie zmian do trybu wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie trzyletnich kadencji na stanowisku Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, wygaszenie kadencji ówczesnego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy i wprowadzenie nowego przepisu przejściowego regulującego wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.

Ustawa została przyjęta w ekspresowym tempie. W świetle Regulaminu Sejmu I czytanie projektu ustawy nie może odbyć się wcześniej niż po 7 dniach od dnia doręczenia postom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej<sup>17</sup>. W przypadku tej nowelizacji cały proces legislacyjny trwał zaledwie 7 dni.

17 listopada Marszałek Sejmu zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych o przedstawienie opinii na temat projektu ustawy. Tego samego dnia Marszałek Sejmu skierował projekt do I czytania, które odbyło się dzień później, 18 listopada. W trakcie I czytania na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej zgłoszono wnioski o sporządzenie przez ekspertów Biura Analiz Sejmowych opinii na temat tego projektu. II czytanie odbyło się następnego dnia, 19 listopada. W trakcie posiedzenia zgłoszono wnioski o odroczenie debaty i umożliwienie postom zapoznania się z opiniami ekspertów. Wnioski nie zostały przyjęte, a na tym samym posiedzeniu Sejm zdecydował o nieodsłaniu projektu do Komisji i przystąpieniu do III czytania, które odbyło się tego samego dnia. Ustawa została przyjęta tego samego dnia, jednomyślnie głosami 268 postów (przedstawiciele partii opozycyjnych: PO, Nowoczesnej i PSL opuścili salę obrad Sejmu zanim przystąpiono do głosowania nad ustawą). Następnego dnia, 20 listopada, Senat przyjął ustawę bez poprawek<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Poseł Marek Ast, *Stenogram posiedzenia Sejmu z dnia 19 listopada 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/40EB18089521535BC1257F020056C01D/%24File/01\\_ksiazka\\_e\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/40EB18089521535BC1257F020056C01D/%24File/01_ksiazka_e_bis.pdf), str. 4

<sup>17</sup> Artykuł 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu, dostępne na: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

<sup>18</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dostępne na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6F47220F552236D3C1257F00004D4A98>

HFPC apelowała do Prezydenta o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem. HFPC podkreślała, że z zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności władzy sądowniczej wynika, że organy władzy wykonawczej i ustawodawczej powinny powstrzymać się od odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów i trybunałów. Ignorowanie tej zasady oznacza wywieranie presji przez organy polityczne na władzę sądowniczą. W swoim apelu HFPC wskazywała również, że wybór pięciu sędziów został dokonany przez poprzedni Sejm i nie jest możliwe zniesienie tego faktu poprzez przyjęcie nowej ustawy.

„*„Wejście w życie ustawy zachwieje funkcjonowaniem najważniejszego organu władzy sądowniczej i może mieć bezpośrednio negatywny wpływ na poziom ochrony praw i wolności w Polsce”*

Apel HFPC do Prezydenta Andrzeja Dudy, 20 listopada 2015 r.<sup>19</sup>

20 listopada ustawa została przekazana Prezydentowi, który podpisał ją tego samego dnia. Ustawa weszła w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

#### NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY WPROWADZONE NOWELIZACJĄ Z LISTOPADA 2015 R.

- kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego miała wygasać w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy,
- uchylono przepis, na podstawie którego poprzedni Sejm wybrał 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
- wprowadzono nowy przepis przejściowy, w świetle którego kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego zastępujących tych, których kadencja wygasa w 2015 r., należało zgłosić w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji (art. 137a),
- złożenie ślubowania przed Prezydentem miało rozpoczynać bieg kadencji sędziego, a ślubowanie miałyby być odebrane przez Prezydenta w ciągu 30 dni od wybrania sędziego przez Sejm,
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego miał być wybierany przez Prezydenta RP spośród 3 kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
- kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego miała trwać 3 lata i mogłaby być jednokrotnie przedłużona.

<sup>19</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Apel do Prezydenta Andrzeja Dudy, 20 listopada 2015 r.*, dostępne na: [http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC\\_wystapienie\\_20112015.pdf](http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC_wystapienie_20112015.pdf)

# 8 UCHWAŁY SEJMU

## ZMIANY W REGULAMINIE SEJMU I WYBÓR NOWYCH SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Po przyjęciu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rządząca większość rozpoczęła procedurę ponownego wyboru 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, 25 listopada przyjęto 5 uchwał Sejmu stwierdzających brak mocy prawnej uchwał, na podstawie których dokonano wyboru sędziów z października 2015 r. Była to praktyka bez precedensu – jeszcze nigdy wcześniej Sejm nie podjął uchwały unieważniającej uchwałę przyjętą przez Parlament poprzedniej kadencji. Nowe uchwały zostały opublikowane w Monitorze Polskim, przy czym nie było żadnej podstawy prawnej uzasadniającej tę publikację.

Burzliwa dyskusja nad tymi uchwałami trwała, z przerwami, prawie 3 godziny, a przysłuchiwał się jej Prezes Trybunału Konstytucyjnego. W trakcie dyskusji przedstawiciele rządzącej większości podnosili m.in., że uchwały mają „konwalidować poprzedni wybór sędziów” (poseł Marek Ast). Poseł sprawozdawca Stanisław Piotrowicz odnosił się także do samej ustawy, na podstawie której wybrano sędziów, i trybu jej przygotowania. Poseł Piotrowicz wskazywał, że ustawę „przygotowali sędziowie Trybunału Konstytucyjnego”, którzy brali udział również w pracach podkomisji sejmowych nad tą ustawą i bronili „zapisów, które przedłożyli Prezydentowi Komorowskiemu”, a to z kolei miało stwarzać zastrzeżenia odnośnie do apolityczności prac Trybunału i stawiało sam Trybunał w niezręcznej sytuacji „sędziego we własnej sprawie”.

„Trybunał Konstytucyjny w mniemaniu posłów Platformy Obywatelskiej miał być tym, który reformowanie kraju uniemożliwi. Nie możemy do tego dopuścić. Nie możemy zawieść Polaków. My swój program zrealizujemy. Przywrócimy ład konstytucyjny”

poseł Stanisław Piotrowicz<sup>20</sup>

Z kolei posłowie partii opozycyjnych, sprzeciwiając się przyjęciu uchwał, argumentowali, że ich przyjęcie doprowadzi do „upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego”, złamania standardów demokratycznego państwa prawa i niezgodnego z Konstytucją usunięcia wybranych sędziów z urzędu (posłanka Kamila Gasiuk-Pihowicz)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Poseł Stanisław Piotrowicz, *Stenogram posiedzenia Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r.*, dostępne na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A2F2CB8309D6D12FC1257F090049000E/%24File/02\\_ksiazka\\_a\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A2F2CB8309D6D12FC1257F090049000E/%24File/02_ksiazka_a_bis.pdf)

<sup>21</sup> Posłanka Kamila Gasiuk-Pihowicz, *Stenogram posiedzenia Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r.*, dostępne na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A2F2CB8309D6D12FC1257F090049000E/%24File/02\\_ksiazka\\_a\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A2F2CB8309D6D12FC1257F090049000E/%24File/02_ksiazka_a_bis.pdf)

„Dzisiejszy dzień przejdzie do historii. Studenci będą pisać prace magisterskie, powstaną habilitacje na temat waszego powrotu do zasady jednolitości władzy. Busola was zmyliła, to nie ten kierunek – wybraliście wschód”

Poseł Krzysztof Brejza<sup>22</sup>

Po przyjęciu uchwał o stwierdzeniu braku mocy prawnej uchwał z października 2015 r., Sejm na tym samym posiedzeniu wprowadził zmiany do Regulaminu Sejmu. Do tej pory, co do zasady, kandydatury nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego należało zgłaszać w terminie 30 dni przed upływem kadencji. Jednak w listopadzie 2015 r. rządząca większość dodała do tego artykułu Regulaminu Sejmu jeszcze 1 punkt, w świetle którego, jeśli zajdą „inne okoliczności powodujące konieczność wyboru”, kandydatów przedstawia się w terminie wskazanym przez Marszałka Sejmu<sup>23</sup>. Marszałek Sejmu wyznaczył termin na 1 grudnia 2015 r.

Na kolejnym posiedzeniu, 2 grudnia 2015 r., Sejm wybrał 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm dokonał wyboru nowych sędziów w oparciu o przepis ustawy, która jeszcze wtedy nie weszła w życie (nowelizacja z listopada 2015 r. miała wejść w życie 4 grudnia 2015 r.). Tym samym wybór sędziów nie miał podstawy prawnej. Prezydent odebrał ślubowanie od 4 z nich w ciągu nocy z 2 na 3 grudnia 2015 r. „Nad ranem na uroczystości w Pałacu Prezydenckim byli obecni prezydenci ministrowie oraz prezes Jarosław Kaczyński. Zabrakło prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. Andrzeja Rzeplińskiego, do którego nie udało się dodzwonić” – powiedział Marek Magierowski, szef prezydenckiego biura prasowego<sup>24</sup>. Na uroczystość nie zostały zaproszone media.

#### SĘDZIOWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO WYBRANI W GRUDNIU 2015R.

**Lech Morawski** – profesor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu  
Wybrany na wcześniej zajęte miejsce sędziego, którego kadencja upływała 6 listopada 2015 r.

**Henryk Cioch** – profesor nauk prawnych, senator VIII kadencji, wykładowca na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim  
Wybrany na wcześniej zajęte miejsce sędziego, którego kadencja upływała 6 listopada 2015 r.

**Mariusz Muszyński** – profesor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
Wybrany na wcześniej zajęte miejsce sędziego, którego kadencja upływała 6 listopada 2015 r.

**Piotr Pszczółkowski** – adwokat, poseł na Sejm VIII kadencji  
Kadencja sędziego rozpoczynała się 3 grudnia 2015 r.

**Julia Przyłębska** – prawniczka, do 2015 r. sędzia Sądu Okręgowego w Poznaniu  
Kadencja sędzi rozpoczynała się 9 grudnia 2015 r.

<sup>22</sup> Poseł Krzysztof Brejza, *Stenogram posiedzenia Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A2F2CB8309D6D12FC1257F090049000E/%24File/02\\_ksiazka\\_a\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A2F2CB8309D6D12FC1257F090049000E/%24File/02_ksiazka_a_bis.pdf)

<sup>23</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, Monitor Polski poz. 1136

<sup>24</sup> „Polityka”, *Kim są wybrani przez PiS sędziowie Trybunału Konstytucyjnego*, dostępne na: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1642671,1,kim-sa-wybrani-przez-pis-sedziowie-trybunalu-konstytucyjnego.read>

# 9 WYROKI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

## Z GRUDNIA 2015 R.

### USTAWA Z CZERWCA 2015 R. PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

17 listopada 2015 r. grupa posłów PO złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z czerwca 2015 r. Był to identyczny wniosek jak ten, który posłowie PiS wnieśli tuż przed wyborami parlamentarnymi w październiku. Posłowie kwestionowali zgodność z Konstytucją m.in. trybu wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (w zakresie, w jakim dotyczyło to terminu na zgłoszenie kandydata na sędziego) oraz przepisu przejściowego, na podstawie którego dokonano wyboru wszystkich pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w październiku 2015 r.

30 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wezwał Sejm do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia w tej sprawie. Posłowie nie zastosowali się jednak do tego wezwania.

3 grudnia Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał ten wniosek. Trybunał Konstytucyjny uznał większość przepisów kwestionowanej ustawy z czerwca 2015 r. za zgodne z Konstytucją. Trybunał uznał za częściowo niezgodny z Konstytucją przepis przejściowy ustawy, który pozwalał na wybór wszystkich 5 sędziów naraz. Trybunał uznał, że ten przepis w części, w której pozwalał na wybór 3 sędziów w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w listopadzie 2015 r., był zgodny z Konstytucją. Natomiast w części, w której dopuszczał wybór sędziów w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w grudniu 2015 r., był zdaniem Trybunału niezgodny z Konstytucją.

„W wypadku 2 sędziów Trybunału, wybranych na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. Ponieważ obsadzenie stanowisk sędziowskich jeszcze nie nastąpiło, gdyż nie została dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie (tj. ślubowanie sędziów Trybunału wobec Prezydenta), derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte [...]. Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru 3 sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. [...] Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału”

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 34/15, 3 grudnia 2015 r.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do kwestii związanych z zaprzysiężeniem sędziów przez Prezydenta. Trybunał wskazywał, że obowiązkiem Prezydenta jest przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego, a fakt, że ustawa nie określa konkretnego terminu na dokonanie zaprzysiężenia, oznacza, że powinno być ono dokonane niezwłocznie.

„Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że zwłoka z przyjęciem ślubowania nie może opierać się wyłącznie na zarzucie wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy o Trybunale Konstytucyjnym musiałby się bowiem przekształcić we wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny”

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wyroki Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, stąd „z chwilą wejścia w życie niniejszego orzeczenia żaden organ państwa nie ma podstaw prawnych do kwestionowania – jako niekonstytucyjnych – tych przepisów regulujących element procedury wyboru sędziego Trybunału”<sup>25</sup>.

„Wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest ostateczny. Trybunał żywi nadzieję, że wyrok zostanie ogłoszony” – powiedziała kończąc rozprawę przewodnicząca składu sędziowskiego sędzia Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz<sup>26</sup>.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie został jednak od razu opublikowany. 10 grudnia szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Beata Kempa wysłała list do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w którym oceniła, że wydany wyrok jest nieważny, ponieważ został wydany w nieprawidłowym składzie sędziowskim. Wyrok został wydany w składzie 5 sędziów, podczas gdy, zdaniem szefowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powinien zostać wydany przez pełen skład sędziowski. W liście do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Beata Kempa poinformowała, że do czasu wyjaśnienia tej sytuacji wstrzymuje publikację wyroku<sup>27</sup>. W odpowiedzi na ten list Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński poinformował, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i wiążące, a ich ogłoszenie jest obowiązkiem konstytucyjnym Prezesa Rady Ministrów<sup>28</sup>.

Ostatecznie, prawie po 2 tygodniach od jego ogłoszenia przez Trybunał Konstytucyjny, wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw<sup>29</sup>.

14 grudnia 2015 r. Prokuratura Okręgowa w Warszawie wszczęła śledztwo w sprawie niedopełnienia przez funkcjonariuszy publicznych (w tym m.in. premier) obowiązku, jakim była publikacja wyroku. Do prokuratury wpłynęło 10 zawiadomień w tej sprawie. Śledztwo zostało umorzone na początku stycznia 2016 r.<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 34/15, 3 grudnia 2015 r.

<sup>26</sup> Ustne motywy uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego SK 34/15, 3 grudnia 2015 r., dostępne na: <https://www.youtube.com/watch?v=5rj8mYoHxxE>

<sup>27</sup> Trybunał Konstytucyjny, *Pismo z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, dostępne na: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Pismo\\_KPRM\\_z\\_10\\_grudnia\\_2015\\_r\\_ADO.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Pismo_KPRM_z_10_grudnia_2015_r_ADO.pdf)

<sup>28</sup> Trybunał Konstytucyjny, *Pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*, dostępne na: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Odpowiedz\\_Prezesa\\_TK\\_na\\_pismo\\_o\\_ogloszeniu\\_wyroku\\_K\\_3\\_4\\_15\\_ADO.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Odpowiedz_Prezesa_TK_na_pismo_o_ogloszeniu_wyroku_K_3_4_15_ADO.pdf)

<sup>29</sup> Dziennik Ustaw, pozycja nr 2129, dostępne na: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/2129/1>

<sup>30</sup> Prokuratura Okręgowa w Warszawie, *Informacja o umorzeniu śledztwa w sprawie niedopełnienia obowiązków w związku z zaniechaniem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, dostępna na: [http://www.warszawa.po.gov.pl/pl/main/komunikat/id/370/alias/informacja\\_o\\_umorzeniu\\_sledztwa\\_w\\_sprawie\\_niedopelnienia\\_obowiazkow\\_w\\_zwiazku\\_z\\_zaniechaniem\\_publicacji\\_wyroku\\_trybunalu\\_konstytucyjnego.html](http://www.warszawa.po.gov.pl/pl/main/komunikat/id/370/alias/informacja_o_umorzeniu_sledztwa_w_sprawie_niedopelnienia_obowiazkow_w_zwiazku_z_zaniechaniem_publicacji_wyroku_trybunalu_konstytucyjnego.html)

## NOWELIZACJA USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM Z LISTOPADA 2015 R.

9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał wnioski grupy posłów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczące nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z listopada 2015 r. Wnioskodawcy zaskarżyli zarówno poszczególne przepisy ustawy, jak i całą ustawę ze względu na sposób jej przyjęcia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa i Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego za niekonstytucyjnością trybu przyjęcia ustawy przemawiały m.in. pominięcie opinii Krajowej Rady Sądownictwa i brak konsultacji z ekspertami.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nie ma wątpliwości co do tego, że postępowanie ustawodawcze przebiegało z naruszeniem przepisów regulaminowych, skala zaś tych naruszeń była duża”. Trybunał w tym zakresie powołał się na swój, wydany w pełnym składzie, wyrok z 2013 r., w którym orzekł, że przeprowadzenie I czytania projektu na posiedzeniu komisji sejmowej jest dopuszczalne, o ile nie miało negatywnego wpływu na dalszy przebieg procesu legislacyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że w tej sprawie (dotyczącej ustawy z 19 listopada 2015 r.) zachodzą okoliczności, które mogłyby uzasadnić odstępianie od przyjętej w 2013 r. linii orzeczniczej i stwierdzenie, że tryb przyjęcia ustawy naruszył Konstytucję. Jednak żeby to nastąpiło, Trybunał Konstytucyjny w grudniu 2015 r. musiałby orzekać w pełnym składzie. A to z kolei nie było możliwe dlatego, że na początku grudnia Trybunał składał się z 10 czynnych sędziów, z czego 2 sędziów (Prezes Andrzej Rzepliński i Wiceprezes Stanisław Biernat) złożyło wnioski o wyłączenie z orzekania. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie mógł orzec o zgodności z Konstytucją trybu przyjęcia ustawy.

„Mimo że postępowanie ustawodawcze, w ramach którego uchwalona została ustawa z 19 listopada 2015 r., przeprowadzone zostało bardzo szybko, to jednak szybkość ta sama w sobie nie przesądza jeszcze [...] o niekonstytucyjności ustawy, choć oczywiście może być oceniana negatywnie w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych”

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15

Analizując kolejne z przedstawionych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis regulujący kadencje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jest częściowo niezgodny z Konstytucją. Trybunał uznał, że o ile ustawodawca ma prawo uregulować kwestie związane z kadencyjnością tych funkcji, o tyle powinien zadbać o niezawisłość sędziowską. Zdaniem Trybunału wprowadzenie możliwości wyboru przez Prezydenta Prezesa Trybunału na 2 kadencję jest mechanizmem, który „nie odpowiada wymogowi równowagi i współdziałania podzielonych władz i stanowi przejaw naruszenia niezależności sądu konstytucyjnego i sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Trybunał za niezgodny z Konstytucją uznał również przepis, na mocy którego kadencje ówczesnego prezesa i wiceprezesa miały wygasnąć w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zdaniem Trybunału stanowiłoby to nieuzasadnioną ingerencję władzy wykonawczej w sprawowanie władzy sędziowskiej.

Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją również przepis, który ustanawiał termin 30 dni na odebranie przez Prezydenta ślubowania od nowo wybranego sędziego. Trybunał, podobnie jak w wyroku z 3 grudnia, podkreślił, że przyjęcie ślubowania od sędziego jest obowiązkiem Prezydenta, a ten z kolei „powinien swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej”.

Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak w wyroku z 3 grudnia 2015 r., przywołał zasadę, że Sejm ma prawo wyboru tylu sędziów Trybunału, ilu kadencja wygasa w trakcie kadencji Sejmu. Tym samym Trybunał uznał artykuł 137a, który wprowadzał 7-dniowy termin na przedstawienie kandydatów na sędziów, których kadencja wygasła w 2015 r., za częściowo niezgodny z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do kwestii dotyczących uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania w trakcie procesu legislacyjnego projektów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny, analizując kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa wskazał, że jej kompetencje do opiniowania

aktów prawnych dotyczących niezawisłości sędziów Trybunału określone są ustawą. W ocenie Trybunału skoro ta kompetencja określona jest tylko w ustawie (a nie w Konstytucji), to nie można przyjąć, że „*brak opinii Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu ustawodawczym, którego przedmiotem był projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stanowił naruszenie Konstytucji*”. Ten wątek został później wykorzystany przez rządzącą większość, która przy nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r. odpierała zarzuty o braku zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw 18 grudnia 2015 r.

# 10 DRUGA NOWELIZACJA USTAWY

## O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

Wydanie 2 wyroków nie zakończyło sporu o Trybunał Konstytucyjny. Niecały tydzień po ogłoszeniu przez Trybunał drugiego wyroku, 15 grudnia 2015 r., posłowie PiS wnieśli do Sejmu projekt kolejnej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Tym razem projekt zakładał wprowadzenie znacznie szerszych zmian dotyczących całego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. W oryginale projekt przewidywał m.in. zmiany w trybie orzekania przez Trybunał – miałyby on orzekać w pełnym składzie złożonym z 13 sędziów (wcześniej ustawa przewidywała minimum 9 sędziów), a decyzje miałyby zapadać większością 2/3 głosów. Projekt uchylał również szereg przepisów poprzedniej ustawy z czerwca 2015 r., w tym przepisy gwarantujące sędziom niezawisłość oraz regulujące liczbę sędziów i tryb ich wyboru. Wreszcie projekt zakładał uchycenie przepisu, który stanowił, że siedziba Trybunału Konstytucyjnego znajduje się w Warszawie.

Zaraz po wniesieniu projektu do Sejmu opinie na jego temat przedstawili Sąd Najwyższy, HFPC, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Sądownictwa i Prokurator Generalny. Wszystkie te opinie były zgodne co do tego, że projekt narusza Konstytucję i oceniły go jednoznacznie negatywnie. Mimo to, projekt został skierowany do I czytania, które odbyło się już 17 grudnia 2015 r. Posłowie PiS, uzasadniając projekt, twierdzili, że jego głównym celem jest „*doprecyzowanie wewnętrznej organizacji Trybunału Konstytucyjnego i procesu postępowania przed nim*”<sup>31</sup>. Podobnie jak w przypadku nowelizacji ustawy z listopada 2015 r., również i tym razem na temat projektu rozgorzała burzliwa dyskusja. W wystąpieniach posłów opozycji przeplatały się wątki dotyczące m.in. propozycji miast, do których można byłoby przenieść siedzibę Trybunału (padały propozycje m.in. Gliwic, Jaworzna, Jeleniej Góry, Suwałk, Ełku, Lublina czy Rzeszowa) z uwagami merytorycznymi wskazującymi, że przyjęcie ustawy w tym kształcie zablokuje prace Trybunału Konstytucyjnego, a to z kolei będzie stanowiło zagrożenie dla całego systemu demokratycznego.

”

„*Największą krzywdą, którą państwo zrobiliście, jest to, w jaki sposób potraktowaliście filar demokratycznego państwa prawnego, fundament - zasadę podziału władz. To państwo wywołałiście pożar, a teraz dolewacie benzyny*”

Poseł Borys Budka<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Poseł sprawozdawca Stanisław Piotrowicz, *Stenogram z posiedzenia Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05\\_c\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05_c_ksiazka_bis.pdf)

<sup>32</sup> Poseł Borys Budka, *Stenogram z posiedzenia Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05\\_c\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05_c_ksiazka_bis.pdf)



W odpowiedzi posłowie rządzącej większości formułowali pod adresem Trybunału Konstytucyjnego zarzuty uwikłania w debatę polityczną – „praktyka [orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego - przyp. red.] w ciągu ostatnich lat, zarówno za prezesowania pana Rzeplińskiego, jak i poprzednich prezesów, pokazywała, że często Trybunał Konstytucyjny wbijał się w spór polityczny” (poseł Arkadiusz Mularczyk)<sup>33</sup>. Ze strony rządzącej padały również zarzuty dotyczące niskiej efektywności pracy sędziów Trybunału Konstytucyjnego – „sędziowie Trybunału Konstytucyjnego do pracy przychodzą 2 razy w tygodniu [...] w grudniu nie było żadnej wokandy” (poseł Stanisław Piotrowicz)<sup>34</sup>. Odpierając zarzuty dotyczące łamania Konstytucji i naruszenia zasad demokracji, poseł Stanisław Piotrowicz stwierdził, że nowelizacja ma wzmocnić ochronę praw obywatelskich.

„*„Ustawa wychodzi naprzeciw potrzebie wzmoczonej ochrony praw obywatelskich [...]. Jeżeli sędziowie Trybunału będą wykonywać to, do czego są powołani, będą wyznaczać rozprawy, będą rozpoznawać, będzie się to odbywało tylko ku chwale ojczyzny, ku zapewnieniu praworządności w państwie i ochrony praw obywateli”*

Poseł Stanisław Piotrowicz<sup>35</sup>

Po pierwszym czytaniu projekt skierowano do dalszych prac w Komisji Ustawodawczej. Posiedzenie Komisji Ustawodawczej odbyło się 21 grudnia 2015 r. i trwało prawie 14 godzin (zakończyło się tuż po północy). Komisja odrzuciła wniosek opozycji o zorganizowanie wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy (postulat taki wysuwały też organizacje pozarządowe). Odrzucane były również wnioski opozycji o zarządzenie przerwy i zasięgnięcie opinii ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego na temat projektu.

Podczas posiedzenia Komisji posłowie PiS zaproponowali przyjęcie szeregu poprawek, które znacząco modyfikowały oryginalny projekt, a nawet regulowały kwestie w ogóle nim nieobjęte (np. możliwość wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu na wniosek Ministra Sprawiedliwości czy możliwość wznawiania postępowania w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem przepisów postępowania).

Obecni w trakcie posiedzenia eksperci Biura Legislacyjnego sygnalizowali, że część z tych poprawek może być niekonstytucyjna ze względu na to, że wychodzą poza zakres dopuszczalnych zmian, a to może skutkować naruszeniem zasady 3 czytań. Biuro Legislacyjne wskazywało, że poprawki te ingerują w podstawową treść ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a zgłaszanie ich na etapie prac Komisji może prowadzić do obejścia wymogu przejścia pełnej ścieżki postępowania w Sejmie. Zastrzeżenia te zostały jednak zignorowane.

Biuro Legislacyjne zakwestionowało również szereg innych przepisów projektu, m.in. tych, które dotyczyły składania sędziów z urzędu przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego, wymogu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny większością 2/3 głosów, możliwości wznowienia postępowania na wniosek uczestnika w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem przepisów postępowania oraz wejścia w życie ustawy z dniem jej ogłoszenia. Także i te uwagi nie zostały jednak uwzględnione.

Wszystkie poprawki składane przez opozycję zostały odrzucone.

Ostatecznie Komisja przyjęła sprawozdanie, w którym zaproponowała dodanie do projektu m.in. niemożności przeprowadzenia rozprawy w danej sprawie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawach orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy,

<sup>33</sup> Poseł Arkadiusz Mularczyk, *Stenogram z posiedzenia Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05\\_c\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05_c_ksiazka_bis.pdf)

<sup>34</sup> Poseł sprawozdawca Stanisław Piotrowicz, *Stenogram z posiedzenia Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05\\_c\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05_c_ksiazka_bis.pdf)

<sup>35</sup> Poseł sprawozdawca Stanisław Piotrowicz, *Stenogram z posiedzenia Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r.*, dostępny na: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05\\_c\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/3A69F21BA52F83CFC1257F1E005F0CBE/%24File/05_c_ksiazka_bis.pdf)

rozpoznawanie spraw w kolejności wpływu bez wyjątków i zmiany w przepisach przejściowych (w tym np. rozpoznawanie spraw w kolejności wpływu także w przypadku spraw wszczętych, lecz niezakończonych).

Po przyjęciu sprawozdania przez Komisję, 22 grudnia 2015 r. odbyło się II czytanie. W jego trakcie zaproponowano przyjęcie kolejnych poprawek, które zostały skierowane do Komisji Ustawodawczej w celu zaopiniowania. Ponownie Komisja negatywnie zaopiniowała wszystkie poprawki proponowane przez opozycję.

Pozytywnie Komisja zaopiniowała poprawki PiS (popierane przez opozycję) m.in. dotyczące: usunięcia z projektu przepisu umożliwiającego wznowienie postępowania w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem przepisów postępowania, a także usunięcia przepisu dotyczącego miejsca siedziby Trybunału Konstytucyjnego. Poseł Stanisław Piotrowicz, stwierdził, że propozycja przeniesienia siedziby Trybunału Konstytucyjnego poza Warszawę była tylko „testem” stosunku opozycji do Polaków i innych miast w Polsce.

Po przyjęciu dodatkowego sprawozdania przez Komisję Ustawodawczą, jeszcze tego samego dnia (22 grudnia 2015 r.) projekt został skierowany na posiedzenie plenarne Sejmu w celu przeprowadzenia jego 3 czytania. Ustawę przyjęto 234 głosami partii rządzącej, przy sprzeciwie wszystkich partii opozycyjnych.

22 grudnia 2015 r. ustawę uchwaloną przez Sejm przekazano Marszałkowi Senatu, który z kolei odesłał ją do rozpatrzenia na połączonym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu. Połączone posiedzenie Komisji odbyło się następnego dnia (23 grudnia 2015 r.).

W trakcie posiedzenia krytyczną opinię na temat ustawy przedstawiła ekspertka Senackiego Biura Legislacyjnego. Zdaniem Biura niezgodne z Konstytucją było podwyższanie większości wymaganej do wydania wyroku (2/3 głosów), wprowadzenie 3- i 6-miesięcznych terminów na zorganizowanie rozprawy oraz brak *vacatio legis*. Eksperci krytykowali także regulację, według której Sejm miał decydować o złożeniu sędziego Trybunału z urzędu na wniosek Zgromadzenia Ogólnego. W tym zakresie ekspertka Biura Legislacyjnego podkreślała, że:

„Trybunał, który nie będzie postrzegany jako niezawisły, nie będzie też cieszył się zaufaniem społecznym i odpowiednim prestiżem, a tym samym wątpliwe jest, by był w stanie przyczynić się do rozwoju zasad konstytucjonalizmu i demokratycznego państwa prawnego. Pozbawienie sądu konstytucyjnego waloru niezależności, zwłaszcza od władzy ustawodawczej, której efekty pracy stanowią przedmiot kontroli konstytucyjności, oraz niezawisłości musi wreszcie prowadzić do tego, że instrument ochrony praw i wolności konstytucyjnych w postaci skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, będzie postrzegany jako środek iluzoryczny”

Katarzyna Konieczko, ekspertka do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu<sup>36</sup>

Równie krytyczną opinię zaprezentował przedstawiciel Prokuratora Generalnego, który wskazał, że szereg przepisów ustawy narusza Konstytucję, zaś wiele, nawet jeśli nie łamie Konstytucji, jest niekorzystnych z perspektywy efektywności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Ustawę skrytykowali również obecni na posiedzeniu przedstawiciele organizacji pozarządowych: Obywatelskiego Forum Legislacji, Fundacji Panoptykon, Amnesty International i HFPC. Przedstawili oni wspólne stanowisko, zgłaszając szereg zastrzeżeń zarówno co do sposobu procedowania (wyjątkowo szybkie tempo prac, ignorowanie krytycznych uwag co do konstytucyjności ustawy, przyjmowanie poprawek wykraczających daleko poza pierwotny zakres normowania projektu), jak i rozwiązań merytorycznych przewidzianych w ustawie.

Mimo tych zastrzeżeń Komisje odrzuciły wszystkie propozycje poprawek zgłaszane przez opozycję i zarekomendowały przyjęcie ustawy bez poprawek. Po przyjęciu sprawozdania przez Komisje, ustawa jeszcze tego samego dnia trafiła na posiedzenie plenarne Senatu. Po wielogodzinnych obradach, Senat ok. 4 nad ranem (24 grudnia 2015 r.) przegłosował przyjęcie ustawy bez poprawek. Tego samego dnia Minister Spraw Zagranicznych Witold Waszczykowski wystąpił do Komisji Weneckiej z prośbą o sporządzenie opinii na temat przyjętej ustawy (zob. *Opinia Komisji Weneckiej*, s. 31).

<sup>36</sup> Senat, *Wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej (nr 11), Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 8) w dniu 23 grudnia 2015*, stenogram dostępny na: <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,6282,1.html>

W dniu, kiedy ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu, HFPC, podobnie jak w przypadku listopadowej nowelizacji, apelowała o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem. HFPC zwracała uwagę, że ustawa naruszała zasady niezawisłości sędziowskiej, niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz trójpodziału władzy. HFPC podkreślała też, że ustawa została przyjęta z naruszeniem zasad procesu legislacyjnego, a jej wdrożenie będzie oznaczało paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego.

„*„Pospieszny tryb postępowania w Sejmie i Senacie w połączeniu z brakiem jakiegokolwiek vacatio legis – okresu, w którym organy władzy publicznej, jak i uczestnicy postępowań zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym mogliby dostosować swoje decyzje do nowych przepisów zanim te zaczną obowiązywać, naruszają wobec obywateli zasadę lojalności państwa i rzetelności uchwalanego przez nie prawa”*

Wystąpienie HFPC do Prezydenta RP, 24 grudnia 2015 r.<sup>37</sup>

Prezydent podpisał ustawę 28 grudnia 2015 r. i jeszcze tego samego dnia została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

#### NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY WPROWADZONE NOWELIZACJĄ Z GRUDNIA 2015 R.

- podwyższenie minimalnej liczby sędziów w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego (wcześniej wymaganych było 9 sędziów, ustawa wprowadziła wymóg co najmniej 13 sędziów),
- podejmowanie decyzji większością 2/3 głosów,
- rozpatrywanie spraw w kolejności wpływu (bez wyjątków),
- możliwość wyznaczania rozpraw co najmniej po 3 lub 6 miesiącach (w przypadku spraw rozpatrywanych przez pełen skład) od momentu zawiadomienia stron,
- możliwość odwołania sędziego „w szczególnie rażących przypadkach” przez Sejm w drodze uchwały podejmowanej na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
- możliwość wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub Prezydenta RP,
- brak *vacatio legis* – ustawa weszła w życie z dniem jej ogłoszenia.

<sup>37</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Apel do Prezydenta o niepodpisywanie ustawy o TK*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/apel-do-prezydenta-o-niepodpisywanie-ustawy-o-tk/>

# 11 POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZE STYCZNIA 2016 R.

Na początku grudnia grupa posłów PO wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją uchwał Sejmu przyjętych w listopadzie i grudniu 2015 r. Grupa posłów kwestionowała zarówno te uchwały, które stwierdzały brak mocy prawnej uchwał z października 2015 r. (o wyborze 5 sędziów Trybunału), jak i tych uchwał, które wskazywały nowych 5 sędziów.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył ten wniosek na posiedzeniu niejawnym w styczniu 2016 r. i postanowił umorzyć postępowanie w tej sprawie. Trybunał Konstytucyjny wydał to postanowienie w składzie 10 sędziów.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że uchwały o uznaniu braku mocy prawnej uchwał z października 2015 r. nie są aktami normatywnymi i w związku z tym nie mogą być rozpatrywane przez Trybunał.

Z kolei jeśli chodzi o uchwały o ponownym wyborze sędziów, Trybunał zaliczył je do „kategorii uchwał nieprawotwórczych, przez które Sejm miałby realizować funkcję kreacyjną w odniesieniu do organów władzy publicznej”, wobec czego one również nie spełniają kryteriów aktu normatywnego.

Co więcej, w postanowieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że:

„w duchu odpowiedzialności za zachowanie ładu konstytucyjnego w państwie, respektując wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę współdziałania władz i chroniąc zasadnicze wartości konstytucyjne – [Trybunał Konstytucyjny – przyp. red.] podjął próby współpracy z władzą ustawodawczą i wykonawczą, w szczególności z Prezydentem, stając się stroną dialogu w staraniach o konstytucyjne rozwiązanie spornych zagadnień [...]. Nie przyniosło to jak dotąd pożądanego efektów, wręcz przeciwnie, można odnieść wrażenie, że doszło do eskalacji działań zmierzających do ograniczenia możliwości wykonywania przez Trybunał funkcji powierzonych mu przez ustrojodawcę”

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., sygn. akt. U 8/15

Wskutek tego postanowienia oraz na podstawie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2015 r. Prezes Trybunału Andrzej Rzepliński włączył do orzekania sędziów Piotra Pszczółkowskiego i Julię Przyłębską, wybranych na miejsca sędziów, których kadencja wygasła w grudniu 2015 r.

Od tego momentu w Trybunale Konstytucyjnym jest 12 sędziów przypisanych do spraw.

# 12 WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

## Z 9 MARCA 2016 R.

Dzień po wejściu w życie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r. wniosek o zbadanie jej zgodności z Konstytucją złożył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Kilka dni później wnioski złożyli również Wnioski złożyli również Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa i dwie grupy posłów. Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, HFPC i Fundacja im. Stefana Batorego złożyły w tym postępowaniu opinie przyjaciela sądu. W swojej opinii HFPC podkreślała, że „całokształt zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zmierza do zwiększenia wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na sąd konstytucyjny oraz do spowolnienia postępowań przed Trybunałem, tak aby nie była możliwa bieżąca i skuteczna kontrola zgodności ustaw z Konstytucją”<sup>38</sup>.

Wszyscy wnioskodawcy wnieśli o uznanie nowelizacji za w całości niezgodną z Konstytucją, a ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa i grupa posłów wniosły o rozpoznanie tej sprawy w oparciu o ustawę o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu sprzed nowelizacji. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył tę sprawę w oparciu o przepisy Konstytucji i te przepisy ustawy z czerwca 2015 r., które nie zostały zakwestionowane. Trybunał Konstytucyjny orzekł w tej sprawie w składzie 12 sędziów.

W połowie lutego Prokurator Generalny przedstawił swoje obszerne stanowisko w sprawie. Na początku marca 2016 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Prokuraturze, która łączyła urzędy Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Na cztery dni przed planowaną rozprawą Minister Sprawiedliwości złożył pismo, w którym wycofał w całości stanowisko złożone przez poprzedniego Prokuratora Generalnego i jednocześnie wnioskował o odroczenie rozprawy o 14 dni.

Na dzień przed planowaną rozprawą wiceminister sprawiedliwości stwierdził w wywiadzie, że wydany wyrok nie będzie miał mocy wiążącej.

„*Jutro to nie jest żadne posiedzenie Trybunału Konstytucyjnego, tylko co najwyżej zebranie osób, które zasiadają w Trybunale. Z punktu widzenia instytucjonalnego to, co się jutro ma wydarzyć, jeśli tak się stanie, to absolutny skandal [...]. Sędziowie Trybunału są wolnymi ludźmi. Mogą się spotykać, kiedy chcą, mogą sobie zamówić espresso i ciasteczka i się spotkać. Nie jesteśmy w stanie użyć żadnych środków siłowych, natomiast apelujemy i prosimy.  
To niszczenie polskiego państwa”*

Wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki, Radio Zet, 7 marca 2016<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Trybunał Konstytucyjny - monitoring zmian ustawodawczych*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-monitoring-zmian-ustawodawczych/>

<sup>39</sup> Radio Zet, „Gość Radia Zet: Patryk Jaki”, dostępne na: <http://www.radiozet.pl/Radio/Programy/Gosc-Radia-ZET/Artykuly/Patryk-Jaki-u-Moniki-Olejnik-00019704>

Sformułowana przez wiceministra sprawiedliwości narracja o „*prywatnym spotkaniu sędziów*” była wykorzystywana przez rządzącą większość również do tłumaczenia, dlaczego żaden z przedstawicieli rządu nie stawiał się na rozprawie.

8 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny na rozprawie rozpatrzył złożone wnioski. Po całonocnej rozprawie, następnego dnia Trybunał wydał wyrok, w którym uznał nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym za w całości niezgodną z Konstytucją.

Przede wszystkim za niezgodny z Konstytucją uznano tryb uchwalenia ustawy. Uznano, że tryb ten był na tyle pospieszny, że uniemożliwił faktyczne rozpoznanie projektu ustawy, mimo iż wielokrotnie zwracano uwagę na możliwą jego niezgodność z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny porównał tryb przyjęcia tej nowelizacji z trybem przyjęcia nowelizacji z listopada 2015 r. i doszedł do wniosku, że stopień nasilenia naruszeń w odniesieniu do ustawy z grudnia był znacznie większy. Przemawiały za tym m.in. istotne poprawki dodane po I czytaniu, które nie przeszły I czytania, niezachowanie siedmiodniowej przerwy między przestaniem posćm druku sejmowego a rozpoczęciem I czytania i naruszenie obowiązku skonsultowania projektu z uprawnionymi podmiotami.

„Trybunał pragnie podkreślić, że procedura ustawodawcza – jako zbiór konstytucyjnych i regulaminowych reguł wyznaczających sposób uchwalania ustawy – ma spełniać 2 podstawowe zadania: zapewniać ustawie demokratyczną legitymację oraz legitymizować ją merytorycznie. Wykazane przez Trybunał naruszenia procedury, do jakich doszło w procesie uchwalania ustawy nowelizującej, uzasadniają twierdzenie, że w rozważanej sprawie nie spełniła ona żadnego z nich”

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15

Za niezgodną z Konstytucją uznano również normę przewidującą, że ustawa weszła w życie z dniem jej opublikowania. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wobec rozległości i głębokości wprowadzanych przez nowelizację zmian uniemożliwiono Trybunałowi „*natychmiastowe dostosowanie się do nich tak, by mógł efektywnie wykonywać powierzone mu konstytucyjne zadania, a innych zainteresowanych pozbawił możliwości zapoznania się ze zmianami i należytego dostosowania się do nich*”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany dotyczące sposobu orzekania Trybunału Konstytucyjnego, np. orzekanie w większości spraw w pełnym składzie, prowadzą do spowolnienia postępowania, zaś zasady przydziału spraw do poszczególnych składów nie zostały oparte na racjonalnych kryteriach. Również rozpoznawanie spraw według kolejności ich wpływu, zdaniem Trybunału, naruszało Konstytucję. Trybunał uznał, że zadaniem ustawodawcy „*jest stworzenie optymalnych warunków do orzekania w tych sprawach, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie dnia, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą*”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego te przepisy uniemożliwiają Trybunałowi „*rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego*” i w ten sposób naruszają Konstytucję.

To samo dotyczyło przepisu, również uznanego za niezgodny z Konstytucją, który przewidywał, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po 3 lub 6 miesiącach od momentu zawiadomienia stron. Konstytucję naruszyły również przepisy przejściowe, które nakazywały stosowanie nowych przepisów do spraw „w toku” – zawisłych przed Trybunałem przed jej wejściem w życie.

Za naruszające zasadę odrębności władzy sądowniczej uznano zmiany, które m.in. umożliwiały wszczynanie postępowania dyscyplinarnego na wniosek Ministra Sprawiedliwości i które przyznały Sejmowi kompetencję do złożenia sędziego z urzędu na wniosek Zgromadzenia Ogólnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wynikiem uznania nowelizacji za niezgodną z Konstytucją jest anulowanie jej skutków prawnych. Spowodowało to tym samym przywrócenie stosowania przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Przedstawiciele rządu i rządzącej większości nie uznali tego wyroku.

„W tej szczególnej sytuacji na szczęście nie mamy do czynienia z wyrokiem, z orzeczeniem i z prawomocnym działaniem. To spotkanie sędziów w Trybunale Konstytucyjnym nie było spotkaniem sądu konstytucyjnego, tylko było spotkaniem sędziów, którzy usiłowali nieudolnie wydać orzeczenie, którego wydać nie mogli, ponieważ działali z naruszeniem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która reguluje działanie Trybunału oraz działali z naruszeniem Konstytucji”

Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro<sup>40</sup>

Z kolei premier Beata Szydło, jeszcze przed wydaniem wyroku, stwierdziła, że nie będzie mogła go opublikować. Jej zdaniem opublikowanie decyzji, która nie jest wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, byłoby złamaniem Konstytucji<sup>41</sup>.

W marcu do warszawskiej prokuratury wpłynęło ponad 100 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez rządowych urzędników w sprawie nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. Pod koniec kwietnia Prokuratura Okręgowa dla Warszawy-Pragi odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie. W uzasadnieniu napisano, że „w toku postępowania sprawdzającego nie stwierdzono w poczynaniach Prezesa Rady Ministrów, Ministra – Członka Rady Ministrów oraz Prezesa i pracowników Rządowego Centrum Legislacji znamion niedopełnienia obowiązków”<sup>42</sup>.

W połowie maja HFPC złożyła zażalenie na to postanowienie. W ocenie HFPC odmowa publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego doprowadziła do powstania szkody o charakterze ustrojowym, politycznym, ekonomicznym, a także wizerunkowym. „Bezpośrednim rezultatem takiego zachowania organów władzy jest znaczne ryzyko powstania dualizmu prawnego, w którym jedne organy będą stosować się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a inne mogą ich nie uznawać. Wpływa to wprost na bezpieczeństwo prawne jednostki” – wskazywano w zażaleniu<sup>44</sup>.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny powrócił do orzekania. Od marca pracował w oparciu o przepisy ustawy z czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. W tym czasie sędziowie wydali ponad 20 wyroków dotyczących zgodności różnych aktów prawnych z Konstytucją. Do sierpnia 2016 r. żaden z tych wyroków nie został opublikowany.

<sup>40</sup> „Rzeczpospolita”, Ziobro: dzisiejsze orzeczenie TK nie ma mocy prawnej, dostępne na: <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303099902-Ziobro-dzisiejsze-orzeczenie-TK-nie-ma-mocy-prawnej.html>

<sup>41</sup> „Rzeczpospolita”, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca ws. nowelizacji ustawy o TK autorstwa PiS, dostępne na: <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303099926-Wyrok-Trybunalu-Konstytucyjnego-z-9-marca-ws-nowelizacji-ustawy-o-TK-autorstwa-PiS.html>

<sup>42</sup> Polskie Radio, Jest decyzja prokuratury w sprawie nieopublikowania wyroku TK, dostępne na: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1612924,Jest-decyzja-prokuratury-w-sprawie-nieopublikowania-wyroku-TK>

<sup>43</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa, dostępne na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/06/HFPC\\_zazalenie\\_publicacja\\_wyroku\\_TK.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/06/HFPC_zazalenie_publicacja_wyroku_TK.pdf)

# 13 OPINIA KOMISJI WENECKIEJ

Na początku grudnia 2015 r. grupa 9 organizacji (HFPC, Naczelna Rada Adwokacka, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Panoptykon, Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Sieć Obywatelska Watchdog Polska) wystąpiła do Komisji Weneckiej z listem, w którym zwrócono uwagę na dotychczasowe zmiany wokół Trybunału Konstytucyjnego.

Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) jest organem doradczym Rady Europy składającym się z ekspertów w zakresie zagadnień konstytucyjnych. W ramach swojej działalności Komisja opiniuje projekty oraz ustawy przyjmowane w państwach Rady Europy, w szczególności w państwach, które przechodzą transformację ustrojową. Komisja wielokrotnie wydawała opinie, m.in. w sprawach dotyczących poszczególnych państw (np. Ukrainy czy Węgier), jak również zajmowała się zagadnieniami tematycznymi (np. zagadnieniem kontroli nad służbami specjalnymi).

Komisja Wenecka może wydać opinię m.in. na wniosek jednego z krajów członkowskich Rady Europy. Organizacje pozarządowe nie mają mandatu do wystąpienia z wnioskiem o taką opinię. W odpowiedzi na wystąpienie organizacji przewodniczący Komisji Gianni Buquicchio poinformował, że Komisja „z uwagą i zaniepokojeniem obserwuje wydarzenia, które mają miejsce w Polsce”<sup>44</sup>.

Po przyjęciu przez Senat nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r., Minister Spraw Zagranicznych Witold Waszczykowski skierował wniosek do Komisji Weneckiej o przygotowanie opinii na temat tej nowelizacji.

Ministerstwo tłumaczyło, że „zaistniałe kontrowersje polityczne wokół Trybunału ujawniły nie tylko wątpliwości interpretacyjne co do sformułowań obowiązującej obecnie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ale również brak mechanizmów prawnych pozwalających rozwiązywać skomplikowane zagadnienia, jakie ostatnio ujawniły się w praktyce orzeczniczej Trybunału”<sup>45</sup>.

Komisja Wenecka odbyła na początku lutego 2016 r. wizytę w Polsce, w trakcie której spotkała się z przedstawicielami Sejmu, Senatu, Ministerstwa Sprawiedliwości i Trybunału Konstytucyjnego oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i organizacjami pozarządowymi.

Na początku marca Komisja Wenecka opublikowała swoją opinię (w atmosferze kontrowersji spowodowanych upublicznieniem przez media opinii w wersji przekazanej przez Komisję polskiemu rządowi)<sup>46</sup>. Opinia Komisji Weneckiej była jednoznaczna: zablokowanie prac Trybunału Konstytucyjnego stanowi zagrożenie dla zasady praworządności, demokracji i ochrony praw człowieka.

<sup>44</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Komisja Wenecka na temat sytuacji w Polsce*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/komisja-wenecka-na-temat-sytuacji-w-polsce/>

<sup>45</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Minister Waszczykowski wystąpił o opinię w sprawie Trybunału Konstytucyjnego do Komisji Weneckiej*, dostępne na: [https://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_waszczykowski\\_wystapil\\_o\\_opinie\\_w\\_sprawie\\_tribunalu\\_konstytucyjnego\\_do\\_komisji\\_weneckiej](https://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_waszczykowski_wystapil_o_opinie_w_sprawie_tribunalu_konstytucyjnego_do_komisji_weneckiej)

<sup>46</sup> Ewa Siedlecka, *Komisja Wenecka ostro krytykuje zmiany dotyczące Trybunału Konstytucyjnego*, „Gazeta Wyborcza”, dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75398,19687673,komisja-wenecka-ostro-krytykuje-zmiany-dotyczace-tribunalu-konstytucyjnego.html>



Komisja Wenecka odniosła się krytycznie do kluczowych rozwiązań wprowadzonych przez nowelizację. Zdaniem Komisji mogłyby one doprowadzić do spowolnienia albo zablokowania prac Trybunału Konstytucyjnego, co z kolei jest niedopuszczalne w świetle europejskich standardów.

Część opinii poświęcona była również sposobowi wyboru sędziów Trybunału. Komisja Wenecka wskazywała, że spór o wybór 3 sędziów w miejsce tych, których kadencja upływała w listopadzie 2015 r., stał się zarzewiem kryzysu konstytucyjnego.

„Mimo że skład parlamentu zmienia się po wyborach, nowy parlament nie może być pozbawiony władzy w zakresie podejmowania swoich własnych decyzji w sprawach pojawiających się w trakcie jego kadencji. Stałoby to w sprzeczności z zasadami demokracji, gdyby parlament mógł wybierać urzędników publicznych, w tym sędziów, z dużym wyprzedzeniem – nawet jeśli wakat na stanowisku miałby pojawić się już podczas kadencji następnego parlamentu (...) Vice versa, nowy parlament musi uszanować decyzje poprzedniego w zakresie wyboru urzędników publicznych”

Opinia Komisji Weneckiej z 11 marca 2016 r. na temat nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>47</sup>

Komisja Wenecka stwierdziła również, że trwający w Polsce kryzys konstytucyjny nie byłby dobrym momentem do zmiany Konstytucji. Komisja rekomendowała jednak rozważenie w przyszłości zmiany Konstytucji w ten sposób, żeby sędziowie Trybunału Konstytucyjnego byli wybierani kwalifikowaną większością głosów.

W swojej opinii Komisja Wenecka uwzględniła również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. Komisja podkreśliła, że odmowa jego publikacji byłaby nie tylko sprzeczna z zasadą praworządności, ale doprowadziłaby także do „bezprecedensowego, dalszego pogłębienia kryzysu konstytucyjnego” (zob. również Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., s. 28).

### NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE ZAWARTE W OPINII KOMISJI WENECKIEJ DOTYCZĄCEJ NOWELIZACJI USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

- **rozpatrywanie spraw w kolejności wpływu** – Komisja Wenecka oceniła, że „wszelkie nałożenie obowiązku odbywania rozpraw i orzekania w ściśle określonej chronologicznej kolejności pociąga za sobą ryzyko niezgodności ze standardami europejskimi”,
- **podejmowanie decyzji większością 2/3 głosów** – Komisja Wenecka podkreśliła, że w świetle polskiej Konstytucji orzeczenia podejmowane są większością głosów, co sugeruje, że przepis określa zwykłą większość głosów. Zmiana tej zasady wymagałaby zmiany Konstytucji i nie mogłaby być wprowadzona na podstawie ustawy,
- **wyznaczanie rozpraw po 3 lub 6 miesiącach od zawiadomienia stron** – zdaniem Komisji Weneckiej taki wymóg mógłby doprowadzić do obniżenia skuteczności środków, jakimi dysponuje Trybunał Konstytucyjny, a „w wielu przypadkach nawet doprowadzić do sytuacji, w której będą one bez znaczenia”,
- **wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego** – Komisja Wenecka stwierdziła, że „nie tylko praworządność, ale też europejskie dziedzictwo konstytucyjne wymagają poszanowania i skutecznego wykonania orzeczeń sądów konstytucyjnych”. Komisja Wenecka wezwała „wszystkie organy państwowe, a w szczególności Sejm, do pełnego przestrzegania i wykonywania orzeczeń Trybunału”.

<sup>47</sup> Komisja Wenecka, *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), dostępne na: [http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2016)001-e). Polskie tłumaczenie opinii dostępne na: <http://www.hfhr.pl/komisja-wenecka-krytycznie-o-nowelizacji-ustawy-o-tk-tlumaczenie-opinii/>

Pod koniec marca Marszałek Sejmu Marek Kuchciński zapowiedział powołanie Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsze spotkanie zespołu, w skład którego wchodziło 15 ekspertów, odbyło się 31 marca<sup>48</sup>. Eksperti mieli przygotować dla Sejmu merytoryczną propozycję rozwiązania problemu wokół Trybunału Konstytucyjnego, jaką mógłby wykorzystać Sejm. W swojej pracy eksperci mieli opierać się na szeregu opinii i analiz, w tym na opinii Komisji Weneckiej. Początkowo deklarowano, że raport ekspertów będzie gotowy w ciągu dwóch miesięcy<sup>49</sup>. Jednak jego pierwsza wersja została ukończona na początku lipca<sup>50</sup>. Raport został opublikowany na początku sierpnia 2016 r. Ma on trzy rozdziały – w pierwszym zawarto analizę opinii Komisji Weneckiej, druga część jest poświęcona analizie wydarzeń, „*jakie wpisały się w powstanie i ewolucję konfliktu polityczno-prawnego wokół Trybunału*”, a trzecia część zawiera 10 propozycji dla ustawodawcy i ewentualnych zmian w Konstytucji<sup>51</sup>.

# 14 NOWA USTAWA O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

Nie czekając na raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego powołanego przez Marszałka Sejmu, 29 kwietnia grupa posłów PiS wniosła do Sejmu projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Prace nad tym projektem oraz projektem PSL i projektem obywatelskim zostały rozpoczęte 3 czerwca 2016 r. Ten termin mógł mieć związek z rozwojem wydarzeń w ramach procedury kontroli praworządności zainicjowanej przez Komisję Europejską (zob. dalej *Reakcje na kryzys konstytucyjny – społeczność międzynarodowa*, str. 38).

Po skierowaniu do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wszystkie trzy projekty ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego zostały przekazane specjalnie powołanej podkomisji w celu wyłonienia projektu wiodącego. Powołana podkomisja zdecydowała, że projektem tym będzie dokument autorstwa posłów Prawa i Sprawiedliwości, w całości oparty na tekście ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.

<sup>48</sup> Koordynatorem Zespołu został prof. UW dr hab. Jan Majchrowski. Pozostali eksperci wchodzący w jego skład to: prof. UJK dr hab. Arkadiusz Adamczyk, dr Wojciech Arndt, prof. dr hab. Bogusław Banaszak, prof. dr hab. Adam Bosiacki, prof. dr hab. Andrzej Bryk, prof. UEK dr hab. Paweł Czubik, prof. dr hab. Andrzej Dziadzio, prof. dr hab. Jolanta Jabłońska-Bonca, prof. dr hab. Anna Łabno, prof. UW dr hab. Maciej Marszał, sędzia SN w st. spocz. Bogusław Nizieński, prof. dr hab. Bogdan Szlachta, prof. UKSW dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UW dr hab. Jarosław Szymanek. Sejm, *Spotkanie Zespołu Ekspertów do Spraw Problematyki TK*, dostępne na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=56063CB59E91F3C8C1257F870053B175>

<sup>49</sup> Polskie Radio, *Zespół Ekspertów ds. Problematyki Trybunału Konstytucyjnego przedstawił pierwsze wnioski*, dostępne na: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1608865,Zespol-Ekspertow-ds-Problematyki-Trybunalu-Konstytucyjnego-przedstawil-pierwsze-wnioski>

<sup>50</sup> Telewizja Republika, *Projekt raportu sejmowego zespołu ekspertów ds. problematyki TK „w najbliższym czasie”*, dostępne na: <http://televizjarepublika.pl/projekt-raportu-sejmowego-zespołu-ekspertów-ds-problematyki-tk-quotw-najblizszym-czasiequot,35457.html>

<sup>51</sup> Sejm, *Komunikat*, dostępne na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=9F6F6F6374648877C125800200373967>

Projekt ten budził od samego początku liczne wątpliwości natury konstytucyjnej. Znalazły one wyraz w opiniach Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Izby Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej, HFPC, a także Biura Legislacyjnego Sejmu. W przedstawionej postom opinii prawnej HFPC wskazywała, że:

*„[...] projekt [autorstwa Prawa i Sprawiedliwości – przyp. red.] wprowadza wiele rozwiązań podporządkowujących Trybunał Konstytucyjny władzy wykonawczej. Niestety nie sposób zgodzić się z opiniami jego twórców, wskazującymi, że stanowi on kolejną odstonę legislacyjnego rozwiązania problemów narosłych w ostatnim okresie wokół pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Trudno także uznać, że stanowi on wykonanie zaleceń organizacji międzynarodowych w zakresie rozwiązania sporu o Trybunał Konstytucyjny”*

Opinia HFPC z dnia 15 czerwca 2016 r. na temat trzech projektów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>52</sup>

Do uregulowań budzących największe wątpliwości należały: zobligowanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przydzielenia spraw osobom wybranym na sędziów Trybunału przez Sejm VIII kadencji, uzależnienie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego od zgody Prezydenta RP, przyznanie Prezydentowi RP i Prokuratorowi Generalnemu kompetencji do decydowania o tym, kiedy Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje sprawę w pełnym składzie, a także rozpoznawanie spraw, co do zasady, wedle kolejności wpływu, chyba że Prezydent RP za wnioskuje inaczej.

Negatywnie oceniano także inne uregulowania proponowane w projekcie autorstwa posłów PiS. Należały do nich: nadmiernie długi – sięgający aż 120 dni – okres, po którym można by wyznaczyć rozprawę, zmiany w trybie ogłaszania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które miałyby być publikowane na wniosek Prezesa Trybunału i konieczność odroczenia rozprawy z uwagi na nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego.

*„Panie przewodniczący, po raz kolejny nie jest tak, że prawo oceniamy kazuistycznie, tj. czy Prokurator Generalny stawiał się, czy nie. [...] Rozumiem, że teraz patrzycie państwo na to w tych kategoriach, że Prezydent jest najlepszy z możliwych, a Prokurator Generalny prawie tak dobry, jak on, że nad wszystkim czuwa wiadomo kto i że będzie dobrze. Ale, jak np. za kilka lat – daj Bóg – sytuacja się odmieni, to wtedy będziecie państwo mówić, że te rozwiązania są złe. Stwórzmy normy prawne, które nie są podporządkowane konkretnym osobom, konkretnym osobom zajmującym stanowiska. Zasadę trójpodziału władzy zrobiono po to, żeby takich sytuacji nie było”*

Poseł Borys Budka<sup>53</sup>

Przedstawiciele opozycji krytycznie odnieśli się również do zobowiązania Trybunału do rozstrzygnięcia wszystkich wniesionych spraw w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, a także zawieszenia na 6 miesięcy wszystkich spraw, w których pismo inicjujące postępowanie nie spełniało nowych wymogów formalnych. Krytycznie odnoszono się także do wyrugowania z większości postępowań odbywających się przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzecznika Praw Obywatelskich.

Mimo wszystkich tych wątpliwości to właśnie projekt autorstwa klubu PiS stał się podstawą przyszłej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W jego treści nie uwzględniono przy tym opinii zaprezentowanych przez podmioty zewnętrzne ani treści projektów złożonych przez inne kluby parlamentarne i Komitet Inicjatywy Ustawodawczej. Jedyna istotna modyfikacja dotyczyła skrócenia do co najmniej 60 dni okresu, po którym można byłoby wyznaczyć rozprawę.

<sup>52</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 558), obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 550) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 569)*, dostępne na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/06/HFPC\\_opinia\\_tk\\_15062016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/06/HFPC_opinia_tk_15062016.pdf)

<sup>53</sup> Sejm, *Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 25) w dniu 29 czerwca 2016 r.*, dostępny na: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgsknrn/SPC-25>

W toku prac Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka projekt został zmieniony w sposób bardzo nieznaczny i w takiej formie został przekazany do II czytania w Sejmie. W trakcie II czytania posłowie PiS zgłosili poprawki istotnie modyfikujące przedłożony projekt. Nim jednak doszło do głosowania nad nimi, przedstawiciel Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej, Jarosław Marciniak, poinformował o wycofaniu projektu zgłoszonego przez Komitet, który reprezentował. W rezultacie, po konsultacji z Biurem Analiz Sejmowych, Marszałek Sejmu Marek Kuchciński postanowił przekazać projekty autorstwa PiS i PSL do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpoczęcia ich ponownego procedowania.

W trakcie powtórnego rozpoznawania przedmiotowych projektów powołana podkomisja zdecydowała raz jeszcze, że projektem bazowym będzie projekt autorstwa PiS. Zmodyfikowała go jednak o poprawki przedłożone w toku II czytania przez posłów rządzącej większości parlamentarnej. W rezultacie z ustawy zniknęła kompetencja Prezydenta i Prokuratora Generalnego do decydowania o tym, kiedy Trybunał rozpoznaje sprawę w pełnym składzie. Analogiczną kompetencję przyznano jednak 3 sędziom Trybunału Konstytucyjnego. Z 7 do 5 sędziów obniżono liczebność składu Trybunału Konstytucyjnego powołanego do badania zgodności ustaw z Konstytucją.

Najistotniejsze zmiany dotyczyły jednak art. 68 projektu. Wprowadzono w nim tryb sprzeciwu wobec treści proponowanego rozstrzygnięcia. Jego zgłoszenie w trakcie narady w pełnym składzie przez co najmniej 4 sędziów powodowało odroczenie narady o 3 miesiące. Po tym terminie, w trakcie ponownej narady, zgłoszenie kolejnego sprzeciwu wobec treści rozstrzygnięcia implikowało konieczność odroczenia narady o dalsze 3 miesiące, a także konieczność głosowania nad rozstrzygnięciem większością 2/3 głosów sędziów biorących udział w rozpoznaniu sprawy. Ponadto modyfikacji uległy przepisy przejściowe. Zobligowały one Trybunał do procedowania na podstawie nowej ustawy w każdej sprawie, która była przedmiotem rozpoznania Trybunału. Nawet w sytuacji, gdyby wyznaczony był w niej już skład sędziowski lub wyrok oczekiwał jedynie na ogłoszenie.

Ustawę uchwalono ostatecznie 7 lipca 2016 r. Obradujący nad nią Senat zdecydował się wprowadzić do niej poprawki eliminujące część z wątpliwości konstytucyjnych zgłaszanych w toku procesu legislacyjnego. W rezultacie Prezydent RP pozbawiony został możliwości decydowania o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału. Prezes Trybunału otrzymał zaś kompetencję do decydowania o rozpoznaniu sprawy z pominięciem wymogu kolejności wpływu, jeżeli jest to uzasadnione ochroną wolności lub praw obywatela, bezpieczeństwem państwa lub porządkiem konstytucyjnego.

Trybunałowi wprost przyznano kompetencję do badania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego, a nie jak to było w pierwotnym projekcie, do badania trybu opisanego jedynie przepisami Konstytucji. Senat zdecydował się także przyznać Rzecznikowi Praw Obywatelskich kompetencję do występowania w każdym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zmodyfikował także treść art. 89 ustawy, który w ocenie projektodawców miał stanowić podstawę do opublikowania wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych po dniu 10 marca 2015 r., a więc z pominięciem orzeczenia z 9 marca 2016 r. Nowa wersja przepisu stanowiła, iż w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. wydane z naruszeniem przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą, a więc również z pominięciem z pominięciem wyroku z 9 marca.

Po przyjęciu ustawy przez Sejm członkowie zarządu i rady HFPC oraz Komitetu Helsińskiego w Polsce wydali wspólne oświadczenie. Zdaniem sygnatariuszy:

„Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeniewierzeniem się zasadzie trójpodziału władzy i otwiera drogę do nieskrępowanej Konstytucją dyktatury większości parlamentarnej. To zamach na demokrację konstytucyjną”

Wspólne oświadczenie członków zarządu i rady HFPC oraz Komitetu Helsińskiego w Polsce, 22 lipca 2016 r.<sup>54</sup>

Prezydent podpisał ustawę o Trybunale Konstytucyjnym 30 lipca 2016 r. Ustawa przewidywała 14-dniowy termin *vacatio legis*. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 1 sierpnia 2016 r.

<sup>54</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Komitet Helsiński w Polsce, *Stanowisko z dnia 22 lipca 2016 r.*, dostępne na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/stanowisko\\_kh\\_hfpc\\_22072016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/stanowisko_kh_hfpc_22072016.pdf)

### NAJWAŻNIEJSZE PUNKTY LIPCOWEJ USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

- niezwłoczne podjęcie obowiązków przez wszystkich sędziów zaprzysiężonych przez Prezydenta,
- rozpoznawanie spraw według kolejności wpływu, chyba, że Prezes Trybunału postanowi inaczej,
- konieczność odroczenia rozprawy rozpoznawanej w pełnym składzie w wypadku nieobecności Prokuratora Generalnego,
- konieczność odroczenia narady nad wyrokiem nawet o 6 miesięcy w przypadku wyrażenia sprzeciwu co do treści orzeczenia przez 4 sędziów Trybunału,
- ogłaszanie orzeczeń Trybunału na wniosek Prezesa Trybunału kierowany do Prezesa Rady Ministrów,
- wyłączenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. spod obowiązku publikacji,
- przepisy przejściowe, które doprowadzą do spowolnienia tempa rozpoznawania spraw przed Trybunałem,
- zobowiązanie Trybunału do rozstrzygnięcia spraw w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie nowej ustawy,
- konieczność zawieszenia postępowań, w których pismo inicjujące nie spełnia wymogów formalnych na okres 6 miesięcy,
- konieczność stosowania nowej ustawy do wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem,
- jedynie 14-dniowe *vacatio legis*.



# 15 WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

## Z 11 SIERPNIA 2016 R.

Dzień po ogłoszeniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z lipca 2016 r. w Dzienniku Ustaw dwie grupy posłów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich złożyli w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a kilka dni później podobny wniosek złożył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Wnioskodawcy wnosili o uznanie ustawy za w całości niezgodną z Konstytucją, jak również formułowali zarzuty w związku z konkretnymi przepisami.

Trybunał rozpatrzył wnioski obu grup posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich na posiedzeniu niejawnym i 11 sierpnia ogłosił wyrok.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że lipcowa ustawa jest częściowo niezgodna z Konstytucją. Trybunał uznał za niekonstytucyjne przepisy dotyczące m.in. zobowiązania Prezesa Trybunału do dopuszczenia do orzekania 3 sędziów wybranych na już obsadzone miejsca, wprowadzenia przepisów pozwalających na wybiórcze publikowanie orzeczeń Trybunału, w tym m.in. z pominięciem wyroku z 9 marca 2016 r., wprowadzenia trybu składania wniosku przez Prezesa Trybunału do Prezesa Rady Ministrów o opublikowanie wyroków i konieczności odroczenia rozprawy wskutek nieobecności prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego. Za niekonstytucyjne Trybunał Konstytucyjny uznał również przepisy dotyczące rozpatrywania spraw w kolejności wpływu i obowiązku rozpoznania sprawy w pełnym składzie na wniosek minimum 3 sędziów Trybunału.

Jednocześnie Trybunał umorzył postępowanie w zakresie procedury wyboru Prezesa Trybunału przez Prezydenta spośród 3 kandydatów zgłoszonych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał, że wnioski inicjujące kontrolę w tym zakresie były sformułowane zbyt wąsko i nie obejmowały wszystkich istotnych uregulowań, co uniemożliwiło kontrolę ich konstytucyjności.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z czerwca 2015 r. utraciła moc wraz z wejściem w życie nowej ustawy z lipca 2016 r. Ta z kolei nie będzie obowiązywała w takim zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne jej przepisy. Uznanie za niezgodne z Konstytucją praktycznie wszystkich przepisów przejściowych może jednak doprowadzić do istotnych praktycznych problemów ze stosowaniem ustawy.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r. nie został opublikowany.

# 16 REAKCJE NA KRYZYS KONSTYTUCYJNY

Kryzys konstytucyjny wywołał liczne kontrowersje i protesty. Od jesieni 2015 r. rozgorzała dyskusja na temat roli i znaczenia Trybunału Konstytucyjnego, a przedstawione w niej argumenty i stanowiska były mocno spolaryzowane. Wydarzenia w Polsce przyciągnęły również uwagę organizacji międzynarodowych, które zaczęły szczegółowo monitorować sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego.

## SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA

Na temat sytuacji w Polsce wypowiadali się przedstawiciele Unii Europejskiej, Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych, przedstawiciele państw i międzynarodowych organizacji pozarządowych.

### REAKCJA UNII EUROPEJSKIEJ

Gdy w grudniu Sejm pracował nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Pierwszy Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans skierował list do Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego i Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry z apelem dotyczącym nowelizacji.

„*Ta nowelizacja – jak wynika z informacji, którymi dysponujemy – dotyczy funkcjonowania Trybunału, a także niezawisłości jego sędziów. Oczekiwałbym, że ta ustawa nie zostanie ostatecznie przyjęta albo przynajmniej, że nie zostanie wdrożona, dopóki wszelkie kwestie dotyczące wpływu tej ustawy na niezawisłość i funkcjonowanie Trybunału nie zostaną w pełni i adekwatnie ocenione*”

Frans Timmermans, Pierwszy Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej w liście do Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry<sup>55</sup>

W tym samym czasie na temat sytuacji w Polsce wypowiedział się Jean Asselborn, szef dyplomacji Luksemburga, który to kraj w tamtym czasie przewodniczył pracom Rady Unii Europejskiej. „*Rozwój [sytuacji – przyp. red.] w Warszawie przypomina niestety kurs obrany przez dyktatorskie reżimy*” – powiedział Asselborn<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> TVN24.pl, *List z Komisji Europejskiej do Warszawy: oczekuję, że ustawa nie zostanie przyjęta*, dostępne na: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wiceprzewodniczacy-ke-napisał-list-do-waszczykowskiego-i-ziobry,605562.html>

<sup>56</sup> Reuters, *INTERVIEW-Luxembourg minister warns Poland against path to dictatorship*, dostępne na: <http://uk.reuters.com/article/poland-constitution-eu-idUKL8N14C1YC20151223>

Wcześniej w podobnym duchu wypowiedział się przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, który stwierdził, że „to, co dzieje się w Polsce, ma charakter zamachu stanu i jest dramatyczne. Sądzę, że w tym tygodniu, najpóźniej na styczniowym posiedzeniu będziemy na ten temat obszernie dyskutować w Parlamencie Europejskim”<sup>57</sup>.

Napięcie na linii Warszawa-Bruksela pogłębiło się tydzień później, kiedy Sejm w podobnie szybkim tempie, jak w przypadku ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przyjął nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji, która *de facto* podporządkowywała publiczne media rządowi. Również i wtedy Pierwszy Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans wystąpił do polskich władz z prośbą o wyjaśnienia.

Na początku stycznia Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro wystosował odpowiedź do Komisji Europejskiej. Minister stwierdził, że o „nieuzasadnionych zarzutach i nieuprawnionych wnioskach” wiceprzewodniczącego dowiedział się najpierw z mediów, a dopiero później z oficjalnej korespondencji. „Z tych powodów odebrałem Pana list jako próbę nacisku na demokratycznie wybrany parlament i rząd suwerennego państwa, jakim jest Polska” – czytamy w odpowiedzi. W dalszej części listu Minister Sprawiedliwości tłumaczył, że podjęte działania miały charakter naprawczy i miały na celu przywrócenie pluralizmu w Trybunale Konstytucyjnym. Minister Sprawiedliwości wskazał, że największe zagrożenie dla niezawisłości Trybunału stwarzają „polityczne ambicje” prezesa Trybunału, prof. Andrzeja Rzeplińskiego<sup>58</sup>.

Komisja Europejska nie uznała tych wyjaśnień za wystarczające. „Ostatnie wydarzenia w Polsce, zwłaszcza polityczny i prawny spór dotyczący składu Trybunału Konstytucyjnego, wywołały obawy dotyczące poszanowania praworządności” – napisano w komunikacie Komisji<sup>59</sup>. Na tej podstawie Komisja Europejska zdecydowała o uruchomieniu po raz pierwszy w historii procedury kontroli praworządności.

Procedura kontroli praworządności prowadzona przez Komisję Europejską jest jednym z kilku mechanizmów monitorowania stanu praworządności w ramach Unii Europejskiej. Wprowadzona w 2014 r. procedura miała za zadanie wypełnienie luk między miękkimi formami zagwarantowania podstawowych zasad Unii a mechanizmem sankcyjnym. Procedura składa się z 3 etapów. Pierwszy etap polega na „strukturalnym dialogu” między Komisją Europejską a państwem członkowskim objętym procedurą. Jeśli ten etap nie doprowadzi do usunięcia zagrożeń dla zasady praworządności, Komisja wydaje opinię na temat stanu przestrzegania zasady praworządności w danym kraju i wyznacza termin na wykonanie rekomendacji. Jeśli i na tym etapie nie osiągnie się zakładanych celów, Komisja Europejska może wnioskować do Rady o uruchomienie postępowania z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej, które może skutkować nałożeniem sankcji.

Po ogłoszeniu decyzji o wszczęciu wobec Polski procedury kontroli praworządności, 19 stycznia w Parlamencie Europejskim odbyła się na ten temat debata z udziałem premier Beaty Szydło. W trakcie debaty premier Szydło tłumaczyła, podobnie jak wcześniej Minister Ziobro, że podjęte działania mają charakter naprawczy względem Trybunału Konstytucyjnego i mają za zadanie przywrócić mu pluralizm. Odpierając zarzuty dotyczące naruszenia zasady praworządności i trójpodziału władz, premier Beata Szydło stwierdziła, że:

„Uważam, że Polska nie zasługuje, by być badana przez Komisję Europejską, bo nie są łamane prawa człowieka ani zasady praworządności [...]. Powinniśmy nasze polskie sprawy załatwiać w polskim domu. Pomoc z zewnątrz nie zawsze wychodziła nam na dobre”

premier Beata Szydło podczas debaty w Parlamencie Europejskim, 19 stycznia 2016 r.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Dziennik.pl, *Martin Schulz: Sytuacja w Polsce jak zamach stanu. Potrzebna jest debata w PE*, dostępny na: <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/508115,martin-schulz-porownal-sytuacje-w-polsce-do-zamachu-stanu.html>

<sup>58</sup> List Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro do Pierwszego Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa, dostępny na: <https://n-0-119.dcs.redcdn.pl/dcs/o2/tvn/web-content/m/p1/f/1bc0249a6412ef49b07fe6f62e6dc8de/7a736b0b-1574-4727-b62c-4a9425a7de1d.pdf>

<sup>59</sup> Komisja Europejska, *Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi*, dostępne na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_pl.htm)

<sup>60</sup> Debata w Parlamencie Europejskim, 19 stycznia 2016 r., dostępne na: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1453218960960>



Dla Komisji Europejskiej istotne znaczenie miała opinia Komisji Weneckiej na temat ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Kilka tygodni po przyjęciu ostatecznej wersji opinii, na początku kwietnia Pierwszy Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans odbył wizytę w Warszawie. Przedstawiciele polskiego rządu mieli go zapewnić, że „została podjęta przez wszystkie strony próba rozpoczęcia dialogu i znalezienia wyjścia z kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego”. W odpowiedzi na te zapewnienia Komisja Europejska niezmiennie stwierdzała, że punktem wyjścia z kryzysu powinno być opublikowanie i wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego<sup>61</sup>.

W kwietniu 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie Polski, w której poparł decyzję Komisji Europejskiej w sprawie uruchomienia procedury kontroli praworządności. Parlament Europejski wezwał polski rząd do: „przestrzegania, opublikowania i pełnego oraz bezzwłocznego wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz do wykonania orzeczeń z dnia 3 i z dnia 9 grudnia 2015 r.”<sup>62</sup>

Na przełomie kwietnia i maja 2016 r. stawało się coraz bardziej oczywiste to, że rozmowy na linii Bruksela-Warszawa nie przyniosą spodziewanych efektów. W połowie maja prezes PiS Jarosław Kaczyński na konferencji prasowej odniósł się do apeli o publikację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca i zaprzysiężenie 3 sędziów wybranych w październiku 2015 r. „W żadnym wypadku nie rozpoczniemy rozmów od kapitulacji, bo to w gruncie rzeczy jest sens tych propozycji”<sup>63</sup>. Z kolei kilka dni później, po debacie w Sejmie na temat dialogu między polskim rządem a Komisją Europejską, posłowie podjęli uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej i obrony praw Polaków<sup>64</sup>. Pod koniec maja Frans Timmermans odbył drugą wizytę w Warszawie. Po powrocie do Brukseli, na zamkniętym dla mediów posiedzeniu komisarzy miał poinformować pozostałych członków Komisji, że „dialog z polskim rządem trwa, ale nie ma wielkich postępów”<sup>65</sup>.

Brak postępu w ramach pierwszego etapu kontroli procedury praworządności skutkowało przyjęciem przez Komisję Europejską opinii na temat zagrożeń dla praworządności w Polsce. 1 czerwca opinia trafiła do polskiego rządu, który miał 2 tygodnie na ustosunkowanie się do zawartych w niej informacji. 2 dni później, 3 czerwca, Sejm podjął prace nad projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłoszonym przez PiS (zob. więcej: *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, s. 33).

Pod koniec czerwca polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przesało odpowiedź na opinię Komisji Europejskiej, w której opisano trwające wówczas w Sejmie prace nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym<sup>66</sup>. Po przyjęciu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, kiedy ostatecznie stało się jasne, że nowe przepisy nie rozwiążą kryzysu konstytucyjnego, Komisja Europejska opublikowała swoje rekomendacje w sprawie praworządności w Polsce. Komisja przedstawiła swoje zastrzeżenia i zalecane sposoby rozwiązania trwającego kryzysu, tym samym uruchamiając drugi z 3 etapów procedury badania praworządności.

<sup>61</sup> Gazetaprawna.pl, *Timmermans w Warszawie: Opublikowanie i wdrożenie wyroku TK punktem wyjścia do dialogu*, dostępne na: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/933563,timmermans-wyrok-tk-dialog-ke.html>

<sup>62</sup> Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP))*, dostępne na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0123+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>63</sup> TV Republika, *Prezes PiS zapowiada prace nad ustawą przejściową ws. TK. Kaczyński: Nie rozpoczniemy rozmów od kapitulacji*, dostępne na: <http://televizjarepublika.pl/prezes-pis-zapowiada-prace-nad-ustawa-przejsciowa-ws-tk-kaczynski-nie-rozpoczniemy-rozmow-od-ka-pitulacji,33543.html>

<sup>64</sup> Sejm, *Sejm podjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli*, dostępne na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=CDCB6F44963B63E5C1257FB900579C69>

<sup>65</sup> Polsat News, *Timmermans po wizycie w Warszawie: jest dialog i na razie tyle. Następna rozmowa o Polsce 1 czerwca*, dostępne na: <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-05-25/timmermans-po-wizycie-w-warszawie-jest-dialog-i-na-razie-tyle-nastepna-rozmowa-o-polsce-1-czerwca/>

<sup>66</sup> „Gazeta Wyborcza”, *Polska odpowiedziała na opinie Komisji Europejskiej w sprawie rządów prawa*, dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75398,20311195,polska-odpowiedziala-na-opinie-komisji-europejskiej-w-sprawie.html>

## ZALECENIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE OCHRONY PRAWORZĄDNOŚCI W POLSCE

- wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r., czyli zaprzysiężenie 3 sędziów wybranych w październiku 2015 r.,
- opublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r.,
- zagwarantowanie zgodności nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału oraz pełne uwzględnienie opinii Komisji Weneckiej,
- zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli zgodności z Konstytucją przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przed jej wejściem w życie; opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie.

Komisja wyznaczyła polskiemu rządowi 3-miesięczny termin na wdrożenie tych rekomendacji.

## REAKCJA RADY EUROPY

Zmiany wokół Trybunału Konstytucyjnego monitorowała również Rada Europy. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. Sekretarz Generalny Rady Europy Thorbjørn Jagland ocenił, że wyrok wyjaśnia sytuację dotyczącą wyboru nowych sędziów Trybunału i wyrok ten powinien zostać w całości wykonany<sup>67</sup>. 2 tygodnie później, kiedy Sejm pracował nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Przewodnicząca Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, Anna Brasseur, apelowała „do moich kolegów parlamentarzystów z Polski, by nie uchwalali – tak pośpiesznie – zmian ustawowych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, które mogłyby poważnie podważyć rządy prawa”<sup>68</sup>.

Następnie na zimowej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy został poddany pod głosowanie wniosek o przeprowadzenie debaty na temat sytuacji w Polsce. Wniosek jednak nie został zatwierdzony przez Zgromadzenie i do debaty w efekcie nie doszło. W trakcie tego samego posiedzenia Komitet Spraw Politycznych i Demokracji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy podjął decyzję o zorganizowaniu na następnym posiedzeniu debaty orientacyjnej na temat Polski. Debata odbyła się na początku marca i wzięli w niej udział przedstawiciele zarówno partii rządzącej, jak i opozycji, a także przedstawiciele organizacji pozarządowych (w tym HFPC) i mediów („Gazety Wyborczej” i Telewizji Polskiej).

W 2016 r. Nils Muižnieks, Komisarz do spraw Praw Człowieka Rady Europy, przygotował swój raport na temat ochrony praw człowieka w Polsce. Raport koncentrował się na zagadnieniach dotyczących niezależności wymiaru sprawiedliwości i jego funkcjonowania, wolności mediów oraz praw kobiet i równości płci. Szczególne zaniepokojenie Komisarza wywołały zmiany wokół Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Komisarza paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego miał negatywne konsekwencje dla ochrony praw człowieka wszystkich polskich obywateli.

„Ostatnie, prowadzone w Polsce daleko idące zmiany ram prawnych i instytucjonalnych, stanowią zagrożenie dla praw człowieka i osłabiają praworządność, od której prawa człowieka ostatecznie zależą. Prawodawca i Rząd powinni pilnie zmienić kurs”

Komisarz do spraw Praw Człowieka Rady Europy, Nils Muižnieks, czerwiec 2016 r.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Rada Europy, *Poland Constitutional Tribunal decision "welcome": Secretary General*, dostępne na: <http://www.coe.int/en/web/portal/-/constitutional-tribunal-of-poland>

<sup>68</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Trybunał Konstytucyjny – monitoring zmian ustawodawczych*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-monitoring-zmian-ustawodawczych/>

<sup>69</sup> Rada Europy, *Erozja praworządności zagrożeniem dla ochrony praw człowieka w Polsce*, dostępne na: [https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset\\_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland?\\_101\\_IN-STANCE\\_ugj3i6qSEkhZ\\_languageId=pl\\_PL](https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland?_101_IN-STANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=pl_PL)

Raport Komisarza ostro skrytykował polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W ocenie MSZ w raporcie Komisarza „łatwo daje się zauważyć brak symetrii i wybiórczość przy prezentowaniu uwag krytycznych względem działań podejmowanych przez Rząd RP w zależności od tego, czy dotyczy to okresu poprzedzającego, czy też następującego po ostatnich wyborach”. Zdaniem MSZ raport jest też w pewnych fragmentach „wybiórczy” i „tendencyjny”. W odniesieniu do opisu sytuacji wokół Trybunału Konstytucyjnego MSZ stwierdziło, że raport „wyeksponował niektóre zdarzenia, a pominał zupełnym milczeniem inne, co w tendencyjny sposób naświetla sytuację zaistniałą wokół Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji musi prowadzić do równie tendencyjnych wniosków”<sup>70</sup>.

Rada Europy również szczegółowo przyglądała się pracom nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym z lipca 2016 r. Jeszcze na etapie prac w Sejmie, Sekretarz Generalny Rady Europy Thorbjørn Jagland zwrócił się do Komisji Weneckiej z wnioskiem o zaopiniowanie projektu ustawy<sup>71</sup>. Początkowo projekt opinii miał być gotowy jeszcze zanim ustawa trafiła do Senatu<sup>72</sup>, jednak kilka dni później Sekretarz Generalny Rady Europy ponownie zwrócił się do Komisji Weneckiej, tym razem z prośbą, aby nie opiniowała nowej ustawy o Trybunale do czasu zakończenia procesu legislacyjnego<sup>73</sup>.

## POZOSTAŁE REAKCJE

Sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego stała się również przedmiotem zainteresowania administracji amerykańskiej. W połowie lutego 3 amerykańskich senatorów wysłało list do premier Beaty Szydło, w którym wyrazili swoje zaniepokojenie zmianami wokół Trybunału Konstytucyjnego. „Chcemy wyrazić nasze zaniepokojenie działaniami polskiego rządu, które zagrażają niezależności mediów i Trybunału Konstytucyjnego oraz psują wizerunek Polski jako wzorca przemian demokratycznych” – napisali w liście John McCain, Dick Durbin i Ben Cardin<sup>74</sup>.

W trakcie szczytu NATO w Warszawie do trwającego kryzysu konstytucyjnego odniósł się również Prezydent USA Barack Obama.

„Wyraziłem w rozmowie z prezydentem Dudą naszą troskę w związku z pewnymi działaniami oraz impasem wokół Trybunału Konstytucyjnego. Podkreśliłem przy tym, że odnosimy się z pełnym poszanowaniem do suwerenności Polski, odnotowałem też, że parlament pracuje nad ważnymi rozwiązaniami ustawodawczymi w tym zakresie [...] Jako przyjaciel i sojusznik zaapelowaliśmy do wszystkich stron o wspólne działania dla dobra polskich instytucji demokratycznych”

Prezydent USA Barack Obama podczas szczytu NATO w Warszawie<sup>75</sup>

<sup>70</sup> PAP, MSZ: Raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z wizyty w Polsce, dostępne na:

[http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/56805,msz-raport-komisarza-praw-czlowieka-rady-europy-z-wizyty-w-polsce-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/56805,msz-raport-komisarza-praw-czlowieka-rady-europy-z-wizyty-w-polsce-(komunikat))

<sup>71</sup> Rada Europy, Statement by Secretary General Jagland on adoption by Sejm of Poland of draft Act on Constitutional Tribunal, dostępne na:

<https://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-by-secretary-general-jagland-on-the-adoption-by-the-sejm-of-poland-of-the-draft-act-on-the-constitutional-tribunal?desktop=true>

<sup>72</sup> TVN24, TVN24: opinia Komisji Weneckiej ws. ustawy o TK w ciągu tygodnia, dostępne na:

<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/komisja-wenecka-opinia-ws-ustawy-o-tk-w-ciagu-tygodnia,660179.html>

<sup>73</sup> Polskie Radio, Komisja Wenecka wstrzyma się z opinią ws. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dostępne na:

<http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1643903,Komisja-Wenecka-wstrzyma-sie-z-opinia-ws-ustawy-o-Trybunale-Konstytucyjnym>

<sup>74</sup> „Gazeta Wyborcza”, Trzech wpływowych senatorów USA napisało list do Szydło: „Wzywamy rząd do przestrzegania zasad demokracji”,

dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75399,19623559,wplywowi-senatorowie-z-usa-napisali-list-otwarty-do-szydlo.html>

<sup>75</sup> Ambasada USA w Warszawie, Wystąpienie Prezydenta Obamy po spotkaniu dwustronnym z prezydentem Dudą, dostępne na:

[https://pl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/23/2016/07/remarks\\_polish.pdf](https://pl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/23/2016/07/remarks_polish.pdf)

Do przyjętej w lipcu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym odniósł się także amerykański Departament Stanu. „Po pierwsze, dziś polski parlament przegłosował nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Wprawdzie nowa ustawa realizuje niektóre zalecenia opinii Komisji Weneckiej co do ustaw uchwalonych w ubiegłym roku, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, to jednak utrudnia ona osiągnięcie kompromisu w sprawie dopuszczenia do orzekania 6 wybranych sędziów” – brzmiało oświadczenie Departamentu<sup>76</sup>.

W grudniu 2015 r. głos w sprawie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zabrało również Europejskie Regionalne Biuro ONZ ds. Praw Człowieka i wezwało Senat i prezydenta RP, by nie uchwalali proponowanych zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. „Wszelkie reformy dotyczące sądów konstytucyjnych powinny zmierzać do wzmocnienia ich niezależności, a nie do osłabiania jej” – napisał szef Biura Jan Jarab<sup>77</sup>.

Do głosów krytycznych na temat zmian wokół Trybunału Konstytucyjnego dołączyły się również międzynarodowe organizacje pozarządowe, były wśród nich: Platforma Solidarności Międzynarodowej i Human Rights House Network.

## REAKCJE W KRAJU

Od jesieni 2015 r. poglądy wyrażane w dyskusji publicznej na temat pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego i jego działalności mocno się spolaryzowały. Z jednej strony środowiska prawnicze, organizacje pozarządowe, część mediów oraz ruchy społeczne wyrażały stanowczy sprzeciw wobec zmian wokół Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej strony w dyskusji publicznej coraz częściej powtarzane były zarzuty pod adresem samego Trybunału i jego sędziów.

## REAKCJE SPOŁECZNE

Jedną z pierwszych demonstracji przeciwko zmianom w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym odbyła się pod koniec listopada przed Sejmem. Uczestnicy demonstracji zbrali się pod hasłem „Ręce precz od Trybunału”. Protestowali przeciwko trybowi, w jakim zostały podjęte decyzje dotyczące Trybunału Konstytucyjnego<sup>78</sup>. Kilka dni później, również pod Sejmem, odbyła się kolejna demonstracja – tym razem przeciwko trybowi wyboru nowych sędziów. Równolegle odbyła się demonstracja zwolenników rządzącej większości<sup>79</sup>.

W połowie grudnia w Warszawie i wielu miastach Polski odbyły się protesty zorganizowane przez Komitet Obrony Demokracji. Szacuje się, że w proteście w samej tylko Warszawie wzięło udział (w zależności od podmiotów szacujących) od 17 do 50 tysięcy osób<sup>80</sup>. Dzień później, również w Warszawie odbyła się demonstracja zorganizowana przez PiS. Chociaż marsz miał na celu upamiętnienie wprowadzenia stanu wojennego i jego ofiar, wielu uczestników marszu manifestowało również swoje poparcie dla rządu i wprowadzonych w ostatnim czasie zmian.

<sup>76</sup> Ambasada i Konsulat USA w Polsce, *Oświadczenie Rzecznika Departamentu Stanu w sprawie Trybunału Konstytucyjnego*, dostępne na: <https://pl.usembassy.gov/pl/oswiadczenie-rzecznika-departamentu-stanu-w-sprawie-trybunalu-konstytucyjnego/>

<sup>77</sup> Europejskie Regionalne Biuro ONZ ds. Praw Człowieka, *UN human rights office seriously concerned about measures affecting the Constitutional Tribunal*, dostępne na: <http://www.europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10056&LangID=E>

<sup>78</sup> „Gazeta Wyborcza”, *„Ręce precz od Trybunału”. Obywatele protestują pod Sejmem*, dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75398,19253010,rece-precz-od-trybunalu-obywatele-protestuja-pod-sejmem.html>

<sup>79</sup> Sebastian Klauziński, *Posłowie wybierają sędziów TK, a pod Sejmem trzy demonstracje*, „Gazeta Wyborcza”, dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75398,19283886,poslowie-wyberaja-sedziow-tk-a-pod-sejmem-trzy-demonstracje.html>

<sup>80</sup> Wp.pl, *Ilu naprawdę było uczestników marszów w Warszawie? Rozbieżne szacunki władz miasta i policji*, dostępne na: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ilu-naprawde-bylo-uczestnikow-marszow-w-Warszawie-Rozbiezne-szacunki-wladz-miasta-i-policji,wid,18042182,wiadomosc.html?ticaid=1178bc>

Grudniowe demonstracje organizowane przez Komitet Obrony Demokracji zapoczątkowały serię demonstracji i protestów organizowanych w licznych polskich miastach jak i za granicą przed polskimi placówkami dyplomatycznymi. W styczniu odbyły się demonstracje przeciwko zmianom w mediach publicznych, pod koniec lutego przez Warszawę przeszedł wielotysięczny marsz w obronie Trybunału Konstytucyjnego i demokracji. Na początku maja Komitet Obrony Demokracji wraz z partiami opozycyjnymi zorganizował marsz w Warszawie. Ocenia się, że przyciągnął on (w zależności od podmiotów szacujących) od 30 do 240 tysięcy uczestników<sup>81</sup>.

Przeciwko zmianom w przepisach regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego protestowały liczne organizacje pozarządowe. HFPC od początku monitorowała proces legislacyjny w tym zakresie, przedstawiła 5 opinii prawnych, opinię *amicus curiae* do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 9 marca 2016 r. oraz wystosowała szereg stanowisk i apeli<sup>82</sup>. Również członkowie Komitetu Helsińskiego wielokrotnie wypowiadali się krytycznie względem przyjmowanych zmian.

Także Amnesty International w Polsce monitorowała przebieg kryzysu konstytucyjnego, przygotowując w tym zakresie opinie i stanowiska. Na początku grudnia 2015 r. Amnesty International wydała oświadczenie, w którym wskazywała, że „*pozamerytoryczne i polityczne przestanki nie mogą decydować o procesie zmian mających wpływ na realizację zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji RP*”<sup>83</sup>.

Stowarzyszenie Watchdog Polska zabiegało o udostępnienie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym od czasu, kiedy powstawały jej założenia. W 2013 r. Stowarzyszenie Watchdog Polska wystąpiło do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Kancelarii Prezydenta z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, jakim były założenia projektu ustawy. O ile Kancelaria Prezydenta udostępniła ten dokument, o tyle Prezes Trybunału Konstytucyjnego odmówił udostępnienia dokumentu, argumentując, że „*dysponentem i gospodarzem projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest Kancelaria Prezydenta*”<sup>84</sup>. W 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok, w którym zobowiązał Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wydania dokumentu objętego wnioskiem Stowarzyszenia<sup>85</sup>. W listopadzie 2015 r. Stowarzyszenie Watchdog Polska wydało oświadczenie, w którym krytycznie odniosło się do zmian wokół Trybunału Konstytucyjnego.

„*Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że jako obywatele powinniśmy z dużo większą uwagą przyglądać się zmianom, które próbują wprowadzać politycy. Zwłaszcza, gdy pojawiają się uzasadnione wątpliwości, czy instytucja powołana do strzeżenia naszych praw i wolności pozostanie niezależna. Największym wyzwaniem będzie oderwanie dyskusji od politycznych rozgrywek*”

Stowarzyszenie Watchdog Polska, Oświadczenie z dnia 23 listopada 2015 r.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Dziennik.pl, *To ile było ostatecznie uczestników? Trzy marsze na ulicach Warszawy*, dostępne na: <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/520043.to-ile-bylo-ostatecznie-uczestnikow-trzy-marsze-na-ulicach-warszawy.html>

<sup>82</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Trybunał Konstytucyjny – monitoring zmian ustawodawczych*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-monitoring-zmian-ustawodawczych/>

<sup>83</sup> Amnesty International, *Oświadczenie Amnesty International: Niebezpieczeństwo osłabienia i umniejszenia rangi Trybunału Konstytucyjnego, 2 grudnia 2015 r.*, dostępne na: <https://amnesty.org.pl/o%c5%9bwiadczenie-amnesty-international-niebezpiecze%c5%84stwo-os%c5%82abienia-i-umniejszenia-rangi-trybuna%c5%82u-konstytucyjnego/>

<sup>84</sup> Stowarzyszenie Watchdog Polska, *Skarga na beczynność Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej*, dostępne na: [http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/sprawy\\_vavn/tk\\_rzwp/skarga\\_na\\_beczynnosc\\_tk\\_8pjk.pdf](http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/sprawy_vavn/tk_rzwp/skarga_na_beczynnosc_tk_8pjk.pdf)

<sup>85</sup> Stowarzyszenie Watchdog Polska, *Trybunał Konstytucyjny też musi być transparentny*, dostępne na: [http://informacjapubliczna.org.pl/11,905,trybunal\\_konstytucyjny\\_tez\\_musi\\_byc\\_transparentny.html](http://informacjapubliczna.org.pl/11,905,trybunal_konstytucyjny_tez_musi_byc_transparentny.html)

<sup>86</sup> Stowarzyszenie Watchdog Polska, *Oświadczenie w sprawie zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 23 listopada 2015 r.*, dostępne na: <http://siecobywatelska.pl/oswiadczenie-w-sprawie-zmian-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/>

Fundacja im. Stefana Batorego oraz działające przy niej Obywatelskie Forum Legislacji wydawały krytyczne stanowiska na temat zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Fundacja im. Stefana Batorego złożyła również opinię przyjaciela sądu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w marcu 2016 r.<sup>87</sup>, jak również przedstawiła swoje stanowisko przed posiedzeniem Trybunału w sprawie nowej ustawy z lipca 2016 r. Krytyczne stanowiska zgłaszali także: INPRiS, Porozumienie Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Prawniczych, Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników i Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego<sup>88</sup>.

Organizacje pozarządowe odegrały również istotną rolę, jeśli chodzi o mobilizowanie obywatelskiego sprzeciwu wobec wprowadzonych zmian. Przykładowo – pod petycją przygotowaną przez Akcję Demokracja wzywającą do opublikowania marcowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego podpisało się prawie 30 tysięcy osób<sup>89</sup>.

## REAKCJE ŚRODOWISK PRAWNICZYCH

Spór o Trybunał Konstytucyjny wywołał oburzenie środowisk prawniczych. Jako pierwsze głos w tej sprawie zabrały wydziały i instytuty nauk prawnych wyższych uczelni. W listopadzie 2015 r. Komitet Nauk Prawnych PAN wydał oświadczenie, w którym stanowczo protestował przeciwko „wszelkim formom nihilizmu konstytucyjnego i prawnego, pogardy dla zasady demokratycznego państwa prawnego, obejścia i nadużycia prawa, wykorzystywania i nadużywania mechanizmów demokratycznych dla ograniczenia demokracji i rządów prawa”<sup>90</sup>.

Kilka dni później, w odpowiedzi na nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym głos zabrał Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Rada Wydziału wyraziła „głęboki niepokój związany z wydarzeniami wywołanymi przez najwyższe organy Państwa. W wyniku podjętych działań władz państwowych powstało zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego”<sup>91</sup>.

„Zwracamy się do Pana Prezydenta, absolwenta naszego Wydziału i członka wspólnoty akademickiej Uniwersytetu Jagiellońskiego, o uszanowanie wartości, których Krakowska Wszechnica jest strażnikiem: prawa i wolności obywatelskich”

Uchwała nr 303/XI/2015 Rady Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 30 listopada 2015 r.

Od początku kryzysu konstytucyjnego głos w tej sprawie zabierali również sędziowie. Już pod koniec 2015 r. zgromadzenia sędziów sądów powszechnych zaczęły podejmować uchwały, w których wyrażały swoje zaniepokojenie narastającym kryzysem konstytucyjnym i wyrażały swój sprzeciw wobec łamania zasady trójpodziału władz. Uchwały takie przyjęli sędziowie z apelacji m.in. łódzkiej, szczecińskiej, katowickiej i rzeszowskiej<sup>92</sup>. Podobne uchwały przyjmowali też sędziowie sądów okręgowych m.in. w Opolu, Bydgoszczy, Koninie i Toruniu.

<sup>87</sup> Podsumowanie działań organizacji pozarządowych w zakresie zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego dostępne na: <http://obserwatoriumdemokracji.pl/temat/trybunal-konstytucyjny/>

<sup>88</sup> Por. *Stanowisko nr 5/2015 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych dot. zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 2 grudnia 2015 r.*, dostępne na: [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Porozumienie\\_Stanowisko\\_5\\_2015.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Porozumienie_Stanowisko_5_2015.pdf); INPRiS, HFPC i Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników, *Oświadczenie koalicji organizacji obywatelskich monitorujących wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego (OM TK 2015)*, dostępne na: <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artukul/t/oswiadczenie-koalicji-organizacji-obywatelskich-monitorujacych-wybory-sedziow-do-trybunalu-kons/>

<sup>89</sup> Akcja Demokracja, *W obronie Trybunału Konstytucyjnego*, dostępne na: <https://dzialaj.akcjademokracja.pl/campaigns/tk>

<sup>90</sup> Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, *Uchwała Nr 1/2015 Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk z dnia 26 listopada 2015 r.*, dostępna na: <http://www.knp.pan.pl/>

<sup>91</sup> Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, *Uchwała nr 303/XI/2015 Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 30 listopada 2015 r.*, dostępne na: <http://www.wpia.uj.edu.pl/documents/41601/89321185/201512010845.pdf>

<sup>92</sup> Por. Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, *Uchwała Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Łódzkiej z dnia 30 listopada 2015 r.*,

Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 9 marca 2016 r. pojawiło się ryzyko wytworzenia się w Polsce dwóch porządków prawnych. Z jednej strony administracja rządowa nie uznawała wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a jej przedstawiciele określali go jako prywatną opinię sędziów (zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r.*, s. 28). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny powrócił do pracy i po wyroku z marca zaczął wydawać wyroki w kolejnych sprawach.

Pod koniec kwietnia Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego podjęło uchwałę, w której stwierdziło, że:

*„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 postępowania”*

Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, 26 kwietnia 2016 r.<sup>93</sup>

Uchwała Sądu Najwyższego spotkała się z ostrą reakcją przedstawicieli rządzącej większości. Rzeczniczka klubu parlamentarnego PiS Beata Mazurek określiła uchwałę Sądu Najwyższego jako wydaną przez „zespół koleśi, którzy bronią status quo poprzedniej władzy”<sup>94</sup>. Posłowie opozycji wnieśli w tej sprawie skargę do sejmowej Komisji Etyki, która w połowie lipca ukarała posłankę karą zwrócenia uwagi<sup>95</sup>.

Dzień po tym, jak Sąd Najwyższy podjął swoją uchwałę, podobną uchwałę podjęło Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędziowie NSA zaapelowali o:

*„poszanowanie niezależności sądów i Trybunałów, które w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, są władzą odrębną i niezależną od innych władz oraz stoją na straży praw i wolności obywatelskich”*

Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, 27 kwietnia 2016 r.<sup>96</sup>

Sędziowie NSA uznali „za niedopuszczalne i oburzające wypowiedzi niektórych polityków określające sędziów Sądu Najwyższego obradujących na Zgromadzeniu Ogólnym jako »zespół koleśi«. [...] wzajemne relacje pomiędzy organami władz publicznych powinny być oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

dostępne na: <http://www.iustitia.pl/uchwaly/1094-sedziowie-apelacji-lodzkiej-w-sprawie-tk-oraz-publicznych-wypowiedzi-dotyczacych-sadow>, Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji Szczecińskiej z dnia 1 grudnia 2015 r.*, dostępne na: <http://www.iustitia.pl/uchwaly/1095-sedziowie-apelacji-szczecinskiej-w-sprawie-tk-oraz-publicznych-wypowiedzi-dotyczacych-sadow>; *Uchwała Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Katowickiej z dnia 14 grudnia 2015 r.*, dostępna na: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/uchwala\\_apelacji\\_katowickiej.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/uchwala_apelacji_katowickiej.pdf); *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji Rzeszowskiej z dnia 11 stycznia 2016 r.*, dostępna na: [http://www.rzeszow.sa.gov.pl/dmdocuments/A-0000\\_4\\_15\\_59.pdf](http://www.rzeszow.sa.gov.pl/dmdocuments/A-0000_4_15_59.pdf)

<sup>93</sup> Sąd Najwyższy, *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, dostępne na: [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/EditForm/Uchwala\\_Zgr\\_Og\\_SSN\\_26\\_04\\_2016.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/EditForm/Uchwala_Zgr_Og_SSN_26_04_2016.pdf)

<sup>94</sup> TVN24, „Zebrał się zespół koleśi”. Rzecznik PiS o Sądzie Najwyższym, dostępne na: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/rzecznik-pis-beata-mazurek-o-sadzie-najwyzszym-zespol-kolesi,639007.html>

<sup>95</sup> Onet.pl, *Beata Mazurek ukarana za słowa o „zespolu koleśi”*, dostępne na: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/beata-mazurek-ukarana-za-slowa-o-zespolu-kolesi/r9ed4y>

<sup>96</sup> Naczelny Sąd Administracyjny, *Uchwała Kolegium Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2016 r.*, na: <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/uchwala-kolegium-naczelnego-sadu-administracyjnego-z-dnia-27-kwietnia-2016-r,news,4,309.php>

W kwietniu 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa przyjęła uchwałę, w której stanowczo sprzeciwiła się próbom „ingerowania i wpływania na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego”<sup>97</sup>. Od początku kwietnia ponownie sądy różnych instancji zaczęły przyjmować również uchwały m.in. wzywające Prezes Rady Ministrów do opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Okręgu Płockiego zwróciło się „do wszystkich organów władzy o przestrzeganie zasad demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza o respektowanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r.”<sup>98</sup>. Z kolei sędziowie z okręgu Sądu Okręgowego w Poznaniu przypominali w swojej uchwale, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

„Zgromadzenie Sędziów zwraca uwagę, że obowiązek niezwłocznego opublikowania wyroku przez Prezesa Rady Ministrów [...] ma charakter techniczny. Jego wykonanie nie może być uzależnione od oceny, że w przekonaniu podmiotu zobowiązanego do publikacji wyrok jest niezgodny z prawem”

Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 9 maja 2016 r.<sup>99</sup>

Podobne uchwały przyjęły również zgromadzenia ogólne sędziów sądów okręgowych oraz kręgów sądowych m.in. w Katowicach, Toruniu, Płocku, Zielonej Górze, Poznaniu, Toruniu, Gliwicach, Lublinie, Radomiu, Bielsku-Białej i Częstochowie oraz zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych w Warszawie i Wrocławiu<sup>100</sup>.

Głos w sprawie kryzysu konstytucyjnego zabierały również stowarzyszenia sędziowskie: IUSTITIA, Themis, Stowarzyszenie Sędziów Rodziny w Polsce i Stowarzyszenie Sędziów Rodziny Pro Familia, które w wydanym w czerwcu 2016 r. wspólnym oświadczeniu skrytykowały projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym autorstwa posłów PiS<sup>101</sup>.

Trwający kryzys konstytucyjny stał się wreszcie jednym z powodów uchwały KRS o zwołaniu Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich, który odbył się 3 września 2016 r.

## UCHWAŁY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Od kwietnia 2016 r. organy samorządów lokalnych zaczęły przyjmować uchwały o stosowaniu się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym także tych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Takie uchwały przyjęły rady miejskie w Łodzi, Warszawie, Krakowie i Wrocławiu, a także Sejmiki Województw Lubelskiego, Pomorskiego i Łódzkiego<sup>102</sup>.

Pod koniec kwietnia podobną uchwałę jak uchwały innych miast podjęli radni w Słupsku. Jednak wojewoda pomorski uchylił tę uchwałę stwierdzając, że została przyjęta „z istotnym naruszeniem prawa”<sup>103</sup>.

<sup>97</sup> Krajowa Rada Sądownictwa, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie wystąpienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r.*, dostępne na: <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2016,4/4053.stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-7-kwietnia-2016-r-w-sprawie-wystapienia-ministra-sprawiedliwosci-prokuratora-generalnego-do-prezesa-trybunalu-konstytucyjnego-z-5-kwietnia-2016-r>

<sup>98</sup> Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Płockiego z dnia 12 kwietnia 2016 r.*, dostępna na: <http://www.iustitia.pl/uchwaly/1228-uchwala-zo-sedziow-plockiego>

<sup>99</sup> Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 9 kwietnia 2016 r.*, dostępne na: <http://www.iustitia.pl/uchwaly/1244-uchwala-zgromadzenia-ogolnego-so-poznan-9-maja>

<sup>100</sup> Por. Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, *Uchwały*, dostępne na: <http://www.iustitia.pl/uchwaly>

<sup>101</sup> Wyborcza.pl, *Stowarzyszenia sędziowskie ostro o ustawie PiS o Trybunale*, dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75398,20420426,-stowarzyszenia-sedziowskie-ostro-o-ustawie-pis-o-trybunale.html>

<sup>102</sup> Dane na temat uchwał podjętych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne materiały i wystąpienia związane z kryzysem konstytucyjnym zbierane są w ramach portalu Obserwatorium Demokracji pod adresem: <http://www.obserwatoriumdemokracji.pl>

<sup>103</sup> Onet.pl, *Wojewoda pomorski unieważnił stanowisko Rady Miasta Słupska ws. TK*, dostępne na: <http://wiadomosci.onet.pl/trojmiasto/wojewoda-pomorski-uniewaznil-stanowisko-rady-miasta-slupska-ws-tk/sxmkgb>



# 17 PODSUMOWANIE

Od czerwca 2015 r. trwają prace legislacyjne dotyczące prac Trybunału Konstytucyjnego. Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym była dwukrotnie nowelizowana, a następnie zastąpiona zupełnie nową regulacją. Żadna zmiana w zakresie regulacji prawnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego przyjęta od listopada 2015 r. w żadnym stopniu nie przybliżyła do rozwiązania kryzysu konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wydał cztery wyroki dotyczące każdego z tych przyjętych od czerwca 2015 r. aktów prawnych. Każdy z tych wyroków spotkał się z ostrą krytyką władzy wykonawczej, a 2 z nich w ogóle nie zostały przez nią uznane.

Kryzys konstytucyjny ujawnił niepokojący trend, w którym władza wykonawcza i ustawodawcza podejmowała próby zmiany całego systemu państwa bez jednoczesnej zmiany Konstytucji. Stwarza to poważne ryzyko naruszenia zasad trójpodziału władzy i praworządności.

Spór, który w jego początkowych fazach mógłby zostać rozwiązany przy respektowaniu przewidzianych prawem procedur, rozrósł się do problemu, który stanowi poważne zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.



rys. Łukasz Borucki

Obserwuj nas również na:

[hfhr.pl](http://hfhr.pl)

[Facebook.com/HFPCz](https://www.facebook.com/HFPCz)

[Twitter/hfhrpl](https://twitter.com/hfhrpl)

[Youtube/thehhr](https://www.youtube.com/channel/UCtEhFhr)

[Instagram/hfhrpl](https://www.instagram.com/hfhrpl)

HR HELSIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA