

**Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące projektu Opinii Komisji  
Weneckiej nr 833/2015 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o  
Trybunale Konstytucyjnym**

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej pragnie podziękować Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) za projekt Opinii nr 833/2015 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Jednocześnie Rząd RP pragnie odnieść się do szeregu ocen dokonanych przez Komisję, które budzą poważne wątpliwości w świetle sytuacji prawnej i faktycznej wokół polskiego TK.

**I. Uwagi o charakterze zasadniczym**

**I.1. Zakres opinii**

Zakres opinii, o którą wystąpiła strona polska, został wskazany w piśmie Ministra Spraw Zagranicznych RP z 23 grudnia 2015 r. i był ograniczony do zagadnień (nie sytuacji) konstytucyjnych dotyczących treści nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Tymczasem Komisja, bez uprzedzenia i bez konsultacji ze stroną polską, znacznie wykroczyła poza swój mandat i w efekcie tylko w ograniczonym stopniu przygotowany projekt odnosi się do prośby polskiego Rządu.

Komisja, uzasadniając swoje wykroczenie poza zakres wniosku, opiera się na założonej tezie o rzekomej niekompletności składu Trybunału Konstytucyjnego. W § 6 projektu opinii utrzymuje że, ponieważ nowelizacja dotyczy m.in. liczebności pełnego składu sędziowskiego, konieczne jest rozpatrzenie problematyki obsadzania stanowisk sędziowskich wobec sugerowanego niepełnego obsadzenia tychże. Jednocześnie jednak w § 119 Komisja przyjmuje, że brak jest istotnego związku między kontrowersją wokół obsady stanowisk sędziów TK oraz regulacjami przyjętymi 22 grudnia 2015 r.

Innym powodem samowolnego rozszerzenia przedmiotu opinii (§ 7) ma być przesłanie przez Rząd do Komisji materiałów uwzględniających również całość bieżącej kontrowersji wokół Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei w § 98, Komisja uznała za podstawę do rozszerzenia opinii prezentowanie ustawy z 22 grudnia jako „działania naprawczego” dotychczas istniejącej sytuacji.

Rząd podtrzymuje, że ustawa z 22 grudnia 2015 r. stanowiła działanie naprawcze, jednak dotyczyło ono sytuacji, która wynikała z faktu obowiązywania ustawy uchwalonej 25 czerwca 2015 r. nie zaś kontrowersji wokół wyboru sędziów. W związku z tym, aby Komisja mogła sobie w należyty sposób wyrobić opinię o całości zagadnienia, została zaopatrzona w materiały to umożliwiające. Z tego też względu w nadesłanych materiałach używano konsekwentnie pojęcia *background* – tło. W najmniejszym stopniu zabiegów Rządu polskiego o przedstawienie możliwie kompleksowo i wszechstronnie stanu prawnego oraz towarzyszącego mu kontekstu politycznego nie można uznawać za wyraz rzekomej intencji rozszerzenia treści wniosku z 23 grudnia 2015 r.

Wydaje się, że należałoby unikać sytuacji, w której państwo zwracające się z wnioskiem do Komisji Weneckiej musiałyby starannie rozważać, czy przysyłać Komisji dodatkowe materiały, które wszak mogą zostać uznane za modyfikujące treść wniosku. Wprowadzałyby to niepożądany element podejrzliwości i braku zaufania między stronami, uniemożliwiając pracę w oparciu o dialog. Gdyby taka intencja miała miejsce, wówczas zostałaby wprost wyrażona w osobnym piśmie do Komisji. Jeśliby natomiast Komisja podjęła przypuszczenie o istnieniu podobnej, niewyrażonej wprost intencji, wówczas powinna wprost zapytać, czy przesłanie określonych materiałów należy uznać za wyraz intencji rozszerzenia pierwotnego wniosku. Komisja tego typu pytania nie sformułowała, zaś samowolne wychodzenie poza wniosek poważnie narusza standardy zaufania, o które należy dbać w szczególnie sposób w tak delikatnej i wymagającej dużej powściągliwości sytuacji, jaką jest ocena działań suwerennego państwa.

## **I. 2. Wątpliwości merytoryczne, co do sposobu prezentowania problematyki wykraczającej poza zakres wniosku**

Za ograniczeniem opinii ściśle do zakresu wniosku przemawia również fakt, że Komisja w odniesieniu do wielu zagadnień, które poruszyła poza zakresem wniosku, zdaje się przyjmować bez zastrzeżeń szereg tez forsowanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego A. Rzeplińskiego, nie poddając ich weryfikacji.

### **a. Rzekomo wakujące stanowiska sędziów TK**

Pierwszą tezą bezkrytycznie przyjętą przez Komisję jest twierdzenie jakoby stanowiska sędziowskie pozostawały nieobsadzone, czemu dano wyraz w § 6 i 36 oraz 107. Teza ta służy Prezesowi TK do uzasadniania działań, które podjął bez żadnej podstawy prawnej, a zatem z

naruszeniem zasady legalizmu działań organów państwa wyrażonej w art. 7 Konstytucji, które polegały na niedopuszczeniu do orzekania trzech sędziów wybranych i zaprzysiężonych w dniu 3 grudnia 2015 r. i usiłowaniu arbitralnego stworzenia, nieznanego prawu polskiemu, statusu „pracownika Trybunału nie wykonującego obowiązków sędziowskich” (§ 25).

Komisja w projekcie swej opinii lekceważy zatem bezsporny fakt, że status osób wybranych uchwałami z 2 grudnia, jako sędziów TK potwierdza:

- 1) fakt otrzymania przez nich dekretu sędziowskiego od Prezesa TK;
- 2) pobieranie wynagrodzenia sędziego;
- 3) zarejestrowanie w ZUS jako sędziów TK.

Dlatego też bezprawne (niezgodne z art. 7 Konstytucji) jest niedopuszczenie sędziów TK wybranych 2 grudnia 2015 r. do orzekania i traktowanie ich jako nieorzekających pracowników TK (§ 25). To bezprawne działanie Prezesa TK wpływa w zasadniczy sposób na prawidłowość funkcjonowania Trybunału. Komisja ani jednym słowem nie wypowiedziała się w tej kwestii, chociaż wiele uwagi poświęciła problemowi niezakłóconego działania TK.

#### b. Doniosłość przysięgi sędziowskiej w kontekście procedury powoływania sędziego

Warto podkreślić, że uchwalona 25 czerwca 2015 r. ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 21 wyraźnie stosuje do osób wyłonionych przez Sejm określenie „osoby wybranej na stanowisko sędziego”, nie zaś pojęcie „sędziego”. O „sędzi” ustawa wyraźnie mówi w odniesieniu do osób nie tylko wybranych przez Sejm ale również zaprzysiężonych przez Prezydenta RP. Takich osób jest obecnie 15, czyli tyle ile przewiduje Konstytucja, choć Prezes TK nie dopuszcza trzech spośród nich do orzekania.

Komisja bezkrytycznie powieliła niestety polityczną tezę forsowaną przez jedną ze stron sporu politycznego, usiłując postawić znak równości, z jednej strony między trójką osób wskazanych w uchwałach Sejmu z 8 października 2015 r. na sędziów TK i które to uchwały uznane zostały przez Sejm w dniu 25 listopada 2015 r. za pozbawione mocy prawnej, a z drugiej strony z osobami wskazanymi na stanowiska sędziowskie w uchwałach z dnia 2 grudnia 2015 r., które to osoby następnie zostały zaprzysiężone przez Prezydenta RP. Argumenty drugiej strony sporu zostały całkowicie pominięte. Przede wszystkim pominięto doniosłość przysięgi sędziowskiej odbieranej przez Głowę Państwa, jako integralnego elementu procedury obsadzania stanowiska sędziowskiego, zapewniającego Prezydentowi istotny udział w tej procedurze. Ślubowanie jest bowiem na gruncie prawa polskiego warunkiem koniecznym objęcia wielu urzędów publicznych. Dotyczy to nie tylko sędziego

TK, ale również Prezydenta RP, tudzież posłów, senatorów, organów samorządu terytorialnego, sędziów sądu powszechnego, czy urzędników służby cywilnej, a zatem dotyczy to nie tylko funkcji obejmowanych w drodze wyborów, lecz również wielu stanowisk obsadzanych na podstawie mianowania.

W polskim porządku prawnym ślubowanie stanowi publiczne zobowiązanie się do pełnienia danej funkcji w sposób zgodny z wartościami wymienionymi w rocie ślubowania i które są konieczne dla należytego wykonywania określonych obowiązków. Z tego też względu, roty przysięg są zawsze w treści dostosowane do specyfiki danej funkcji publicznej.

Jednocześnie możliwość powstrzymania się od przyjęcia przysięgi od osoby nie dającej gwarancji należytego pełnienia funkcji sędziego TK została wyraźnie usankcjonowana w precedensowej sprawie L.B., kiedy to Prezydent RP Lech Kaczyński, nie tylko przy aprobacie, ale wręcz przy wyraźnym oczekiwaniu w tym względzie ze strony Trybunału Konstytucyjnego, przez ponad 3 miesiące powstrzymywał się od odebrania przysięgi od L.B. wybranej na sędziego TK w 2006 r. Ślubowanie przyjęto dopiero po uzyskaniu gwarancji niezwłocznego zrzeczenia się przez nią funkcji sędziego. Co więcej, chociaż była ona przez 6 dni zaprzysiężonym sędzią TK, Trybunał Konstytucyjny skutecznie odmówił jej statusu sędziego w stanie spoczynku. Widać zatem, że wymóg odebrania przysięgi przez Prezydenta pełni w polskim prawie konstytucyjnym ważną funkcję kontrolną w całej procedurze powoływania sędziego, której nie sposób sprowadzić do wymiaru ceremonialnego. Rozwiązanie to znajduje dodatkowe wsparcie ze strony analogicznego precedensu niemieckiego z 1963 r. – tzw. sprawa Creifelds.

#### c. Czasowe obowiązywanie wyroków TK.

Pomijając wątpliwości, które budzi uzależnienie przez TK w wyroku w sprawie K 35/15 konstytucyjności przepisu od tego, czy zastosowano go przed, czy też po zdarzeniu, którego daty nie znano w momencie działania na jego podstawie (zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu VIII kadencji), powtórzone przez Komisję w § 26 stanowisko Prezesa A. Rzeplińskiego, jest bezzasadne jeszcze z innych względów.

Nade wszystko, Komisja usiłuje skutkom wyroku TK nadać charakter retroaktywny. Tymczasem, wyroki TK mają charakter normatywny polegający na uchynieniu mocy obowiązującej określonego przepisu, który obowiązuje do momentu publikacji wyroku TK pozbawiającego go mocy prawnej. Wyrok TK jak każdy akt normatywny, aby móc zacząć obowiązywać, musi zostać opublikowany – wynika to wprost z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

Sentencja wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu ustawy jest publikowana w Dzienniku Ustaw, bowiem moc prawna wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu jest równa mocy prawnej przepisu, którego konstytucyjność została zakwestionowana. Zatem najwcześniejszym momentem, od którego można mówić o skuteczności wyroków TK, jest moment ich publikacji, chyba że Trybunał określi go na czas późniejszy na podstawie art. 194 ust. 3 Konstytucji. Skoro wyrok TK nabiera mocy prawnej z chwilą publikacji jego sentencji, to do jego obowiązywania stosują się te same zasady, co do obowiązywania przepisu ustawowego. Skoro więc w państwie prawa przepisy nie mogą działać wstecz (*lex retro non agit*), to podobnie nie działają wstecz wyroki TK stwierdzające niekonstytucyjność przepisów ustawowych.

Dobitnie pisał o tym w 2003 roku, ówczesny Prezes TK, a obecnie sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Marek Safjan. Rozpatrując złożoną problematykę skuteczności wyroków TK (zwłaszcza w kontekście – nie mającej znaczenia w bieżącej sytuacji – specyfiki, jaką naznaczone jest rozpatrywanie indywidualnych skarg konstytucyjnych), w następujący sposób podsumowywał swoje wywody na temat skuteczności wyroków TK (podkreślenia dodane):

*„Po pierwsze więc zdaje się być pewne, że utrata mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją następuje dopiero z chwilą wejścia w życie orzeczenia TK, a nie wcześniej - orzeczenie ma więc charakter prawotwórczy, aczkolwiek jest to akt negatywny. Po drugie, utrata mocy obowiązującej nie oznacza unieważnienia istniejącego wcześniej stanu prawnego, które prowadziłyby do automatycznego unicestwienia z tą chwilą wszystkich wcześniejszych konsekwencji prawnych;*

#### d. problem doniosłości prawnej art. 137 i 137a

W tym kontekście normatywnym, należy spojrzeć na zagadnienie obowiązywania zarówno art. 137, jak i później uchwalonego i zakwestionowanego przez TK 9 grudnia 2015 r., art. 137a ustawy o TK.

Obydwa te przepisy były przepisami przejściowymi (intertemporalnymi) i zachowywały swą normatywną doniosłość jedynie jako element procedury obsadzania stanowisk sędziowskich opróżnianych w 2015 r. Z naciskiem podkreślić należy, że nie stanowiły one, jak błędnie utrzymuje Komisja w § 28, § 102 oraz § 134 opinii, podstawy wyboru sędziów, lecz przewidywały specyficzny sposób określenia terminu na zgłaszanie kandydatów na sędziów TK. Sędziowie wybierani są natomiast przez Sejm na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o TK.

Przepisy art. 137 i 137a obecnie nie mają doniosłości prawnej. Art. 137a został w całości zakwestionowany wyrokiem TK w sprawie K 35/15 i utracił moc obowiązującą wraz z publikacją tego wyroku 18 grudnia 2015 r., zaś art. 137 utracił moc obowiązującą w części w dniu publikacji wyroku K 34/15 (16 grudnia), jednak od 9 grudnia 2015 r., kiedy to Prezydent odebrał przysięgę od ostatniej spośród osób wskazanych na stanowisko sędziego TK w dniu 2 grudnia 2015 r., oba te przepisy traciły de facto doniosłość prawną. Publikacja wyroków w sprawach K 34/15 i K 35/15 odpowiednio 16 i 19 grudnia 2015 r. nie wywoływała zatem skutków kształtujących, bowiem brak było sytuacji faktycznych, do których mogły znaleźć zastosowanie (nieobsadzone stanowiska sędziowskie, opróżnione w 2015 r.). Tym samym, orzeczenie niekonstytucyjności art. 137 a, podobnie jak i orzeczenie zakresowej niekonstytucyjności art. 137, nie miało znaczenia dla ważności wyboru sędziów TK. Po pierwsze, wyborów tych dokonano na podstawie art. 17 ust. 2, nie zaś na podstawie art. 137 a. Po drugie, dokonano ich jeszcze przed wydaniem i przed publikacją wyroku z 3 grudnia, który w żaden sposób nie dotyczył art. 17 ust. 2 ustawy o TK. Zatem, zarówno w odniesieniu do art. 137, jak i 137 a, obowiązywało domniemanie konstytucyjności. O braku mocy prawnej uchwał powołujących osoby na stanowisko sędziego konstytucyjnego zadecydował **nie** wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. ale uchwały Sejmu z dnia 20 listopada, stwierdzające brak mocy prawnej uchwał z 8 października. Uchwały te nie wywarły skutków prawnych w związku z niezaprzyśiężeniem osób w nich wskazanych i dlatego Sejm mógł uznać je za nieobowiązujące i wydać nowe uchwały. Jak przyznał to TK w postanowieniu U 8/15 z 7 stycznia 2016 r., Trybunałowi nie przysługują kompetencje do kontroli konstytucyjności tych uchwał. Z naciskiem podkreślić należy, że w sprawie K 34/15 Trybunał Konstytucyjny ani nie badał konstytucyjności uchwał Sejmu z 8 października lub z 2 grudnia, ani nawet nie badał konstytucyjności podstaw wydania tych uchwał. Podlegają one jedynie kontroli politycznej, sprawowanej przez sam Sejm, który jej dokonał 20 listopada 2015 r. względem uchwał październikowych.

#### e. Zakres wiążącej treści wyroków TK

Podkreślić także należy, że moc prawną posiada ta część wyroku TK, która została w sposób przewidziany przez art. 194 ust. 2 Konstytucji opublikowana w Dzienniku Ustaw, a zatem jego sentencja. Tym samym, uzasadnienie orzeczenia, mimo jego doniosłości eksplikatywnej, doktrynalnej i argumentacyjnej, nie rodzi zobowiązań prawnych dla adresatów norm, których konstytucyjność jest badana. Tym samym, nadawanie przez Komisję waloru prawnie

wiążącej normy cytatom z uzasadnienia jest niezgodne z Konstytucją RP. Zobowiązania o mocy ustawowej rodzić mogą jedynie treści opublikowane w Dzienniku Ustaw.

Jest to stanowisko powszechnie reprezentowane w doktrynie i orzecznictwie sądów powszechnych, w tym Sądu Najwyższego. Sądy powszechne konsekwentnie stoją na stanowisku, że są związane wyłącznie opublikowaną w Dzienniku Ustaw sentencją orzeczenia TK, nie zaś wykładnią Konstytucji zawartą w uzasadnieniu. Sąd Najwyższy wyraził to stanowisko wprost m.in. w uchwale SN III PZP 2/09 z 17.12.2009, która następnie była powoływana w licznych późniejszych orzeczeniach.

#### f. „Zabezpieczenie wniosku” K 34/15

Inną tezą przyjętą bezkrytycznie i nie poddaną weryfikacji w świetle polskiego prawa, w tym również orzecznictwa TK, jest uznanie w § 22, 24 i 103 za bezdyskusyjną, decyzji TK o „zabezpieczeniu wniosku” K 34/15. Tymczasem działanie Trybunału w tej mierze budzi głębokie wątpliwości.

Dopuszczalność stosowania kodeksu postępowania cywilnego (kpc) na podstawie odesłania do odpowiedniego stosowania zawartego w art. 74 obecnej ustawy o TK (art. 20 wcześniejszej ustawy o TK z 1997 r.) jest wyraźnie ograniczona naturą sądownictwa konstytucyjnego. Jak zauważył pełny skład TK (15 sędziów) w postanowieniu z 22 lutego 2006 r. (K 4/06), powtarzając uzasadnienie postanowienia z 17 lipca 2003 r. (K 13/02), „instytucje i reguły postępowania stosowane w sądowym postępowaniu cywilnym mogą - w oparciu o dyspozycję art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - znaleźć zastosowanie do postępowania przed Trybunałem tylko o tyle, o ile pozwala na to specyfika orzekania przez Trybunał Konstytucyjny oraz spraw będących przedmiotem kognicji i rozstrzygania Trybunału”.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje możliwość wydania podobnego środka, jakim jest „postanowienie tymczasowe”, jednak kompetencja ta ograniczona jest wyłącznie w przypadku spraw wszczętych skargą konstytucyjną. W odniesieniu do wniosków o kontrolę abstrakcyjną, Trybunał nie posiada analogicznej kompetencji, bowiem nie pozwala na to specyfika orzekania przez TK o konstytucyjności generalnych i abstrakcyjnych aktów prawnych. Nie można jej zatem wprowadzać, poprzez zastosowanie art. 755 §1 i 730 § 2 kpc w związku z art. 74. Subsydiarne zastosowanie tych artykułów kpc Trybunał wyraźnie wykluczył zarówno w postanowieniach z dnia 17 lipca 2003 r. (K 13/02), z 11 maja 2004 (K15/04), jak i w postanowieniu wydanym w pełnym składzie 15 sędziów 22 lutego 2006 r.

(K 4/06), z 4 października 2006 r. (sygn. K 31/06) i postanowieniu pełnego składu z 11 kwietnia 2007 r. (K 2/07). Trybunał wskazywał, że specyfika sądownictwa konstytucyjnego wyklucza możliwość stosowania kpc w tym zakresie i Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o podobnym skutku, jednak nie stosując kpc, lecz art. 68 ustawy o TK, a zatem jedynie w sprawach wynikających ze skargi konstytucyjnej w odniesieniu do rozstrzygnięć władzy sądowniczej lub wykonawczej, ale nigdy w odniesieniu do aktów podejmowanych w ramach autonomii Sejmu jako organu władzy ustawodawczej.

Odejście od trwałej linii orzeczniczej, popartej wypowiedziami pełnego składu, nie jest niemożliwe, jednak wymaga odpowiedniego uzasadnienia, którego w postanowieniu z 30 listopada 2015 r. zabrakło. W swoim postanowieniu TK nie tylko zatem odszedł bez stosownego uzasadnienia od jednolitej linii orzeczniczej potwierdzonej również przez kilka pełnych składów, ale naruszył autonomię Sejmu wynikającą z art. 10 Konstytucji (zasada podziału władz) i znajdującą wyraz w art. 112 Konstytucji, który został przezeń w ten sposób naruszony.

Kontekst ten pokazuje niezbicie, że TK instrumentalnie posłużył się przepisami kpc i ustawy o TK celem podjęcia określonego działania politycznego. Wniosek ten uprawdopodobnia fakt, że na stronie internetowej prezentującej dokumenty dotyczące sprawy K 34/15 (<http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2034/15>), brak jest wniosku posłów opozycji, o zastosowanie owego środka zabezpieczającego, na którego podstawie działanie deklarował Trybunał. Może to także uprawdopodobniać tezę, że Trybunał działał raczej w nieformalnym porozumieniu z grupą posłów opozycji, niż na podstawie formalnie złożonego wniosku.

### **I.3. Podsumowanie**

Podsumowując problematykę związaną z zakresem wniosku o opinię Komisji Weneckiej z 23 grudnia 2015 r., Rząd polski pragnie podkreślić, że ani wyraźnie, ani w sposób dorozumiany nie występował do Komisji Weneckiej z prośbą o wyrażenie opinii na temat kontrowersji wokół obsadzania stanowisk sędziów TK w 2015 r., lecz wyłącznie na temat zagadnień konstytucyjnych związanych z nowelizacją ustawy o TK z 22 grudnia 2015 r. Rząd stanowczo podtrzymuje swoje stanowisko, z tym większą mocą, że wywody Komisji wychodzące poza zakres wniosku i dotyczące kontrowersji wokół obsadzania stanowisk sędziowskich, dotknięte są wieloma mankamentami w zakresie identyfikacji właściwego



stanu prawnego, dodatkowo zaś, odznaczają się wyjątkową jednostronnością, pomijając istotne elementy merytoryczne zagadnień, którymi Komisja się zajęła wykraczając poza zakres wniosku. Z tego też względu, w zakresie mandatu Komisji mieści się *de facto* jedynie opis przedstawiony w punktach 44-97 projektu opinii oraz w § 35-43, które dotyczą sprawy K 47/15. Treść paragrafów 6-34 powinna zostać istotnie zredukowana i dostosowana do zakresu opinii. Paragrafy 98-129 całkowicie wykraczają poza zakres mandatu udzielonego przez Rząd Komisji.

Zasada lojalnej współpracy między Rządem i Komisją wymusza ich usunięcie z treści opinii.

Podobnie rzecz się ma z politycznymi wezwaniami zawartymi w paragrafach 121, 131, 134, który całkowicie nie konweniuje z charakterem opinii prawnej, lecz stanowi polityczne wezwanie o charakterze rezolucji, właściwe nie dla organów eksperckich, ale dla ciał politycznych. Obecność tych wezwań jest wysoce niestosowna w treści opinii. Z uwzględnieniem tych wyłączeń, modyfikacji ulec powinna również treść zakończenia.

Komisja Wenecka może zająć się kwestią obsadzenia stanowisk sędziowskich na wniosek innego uprawnionego organu, jednak stanowczo nie ma zgody ze strony Rządu RP na nadużycia przy rozpatrywaniu wniosku z 23 grudnia 2015 r. Sprzeciw niniejszy jest tym bardziej stanowczy, że stanowisko Komisji zaprezentowane w projekcie opinii jest wyjątkowo jednostronne. Dla obiektywnego zbadania tego zagadnienia konieczne jest natomiast, w myśl zasady *audiatur et altera pars*, przynajmniej wysłuchanie sędziów powołanych w grudniu 2015 r. Podkreślić należy, że Prezes TK nie dopuścił do spotkania się delegacji Komisji Weneckiej nie tylko z trzema sędziami, których bezpodstawnie nie dopuszcza do wykonywania czynności sędziowskich, ale również z dwojgiem pozostałych sędziów, którzy już orzekają w TK. Ograniczenie zatem opinii do zagadnień *stricto* związanych z grudniową nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jest bezwzględnie konieczne również ze względów formalnych i będzie probierzem bezstronności i apolityczności Komisji Weneckiej.

## **II. Treść opinii objęta zakresem wniosku**

W związku z dotychczasowymi treściami, poniżej przedstawione zostaną te zagadnienia, które uznajemy za objęte mandatem Komisji zarysowanym we wniosku z 23 grudnia 2015 r. W wymiarze merytorycznym, obejmuje to punkty IV i V.A-D, oraz niektóre zagadnienia poruszone w podsumowaniu.

## II. 1. Sprawa w toku

Co do zasady, wniosek K 47/15 o kontrolę konstytucyjności ustawy z 22 grudnia 2015 r. nie był objęty intencją wnioskodawcy. Z drugiej strony jednak, niewątpliwie dotyczy on jej treści, stąd nie jest wykluczone jego ocenianie w ramach niniejszej opinii. Samej sprawie dotyczą paragrafy 39-43 (pozostałe relacjonują wcześniejsze wypowiedzi KW). W odniesieniu do paragrafu 39, w którym ponownie KW bez głębszej analizy zajmuje stanowisko jednej strony trwającego sporu, należy poczynić następujące uwagi:

- a. Po pierwsze, o ile nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie TK podlegają jedynie Konstytucji, o tyle nie może ulegać wątpliwości wiążący dla sędziów konstytucyjnych charakter art. 197 Konstytucji, przesadzający, że tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Komisja przyznaje zresztą w paragrafie 50, że przepisy Konstytucji nie precyzują trybu działania Trybunału. Zatem twierdzenie Komisji, jakoby Trybunał mógł dokonywać kontroli ustawy z 22 grudnia 2015 r. abstrahując od przewidzianego w niej trybu postępowania, budzi najgłębsze zdumienie. Zignorowanie obowiązujących przepisów, regulujących tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, stanowi naruszenie art. 197 Konstytucji, którego wiążący charakter dla sędziów konstytucyjnych nie może podlegać dyskusji.
- b. Po drugie, jeśli hipotetycznie założyć, że Trybunał mógłby procedować na podstawie samej tylko Konstytucji, wówczas w świetle jej art. 194 ust. 1, Trybunał musi orzekać w składzie 15 sędziów. Tymczasem, w wyniku niedopuszczenia przez Prezesa Trybunału do orzekania trójki sędziów zaprzysiężonych 3 i 9 grudnia 2015 r., TK nie mógłby orzekać na podstawie Konstytucji, nawet jeśli ta zawierałaby jakieś przepisy proceduralne.

Komisja zupełnie nie wzięła pod uwagę tych okoliczności przy redagowaniu paragrafu 39, który jest zaledwie odzwierciedleniem politycznego stanowiska opozycji kwestionującej wybór sędziów TK dokonany na podstawie art. 17 ust. 2 w dniu 2 grudnia 2015 r.

Podobne wątpliwości budzi treść paragrafu 41, w którym Komisja głosi, niemożliwą do zaakceptowania tezę, o domniemaniu niekonstytucyjności ustawy z 22 grudnia 2015 r. Do sprawowania kontroli prewencyjnej jest uprawniony wyłącznie Prezydent RP przed promulgowaniem ustawy. Trybunał nie ma kompetencji do „zawieszania obowiązywania ustawy” prawidłowo uchwalonej, podpisanej i opublikowanej. Komisja, w sposób całkowicie

arbitralny, uznała ustawę za zagrażającą paraliżem kontroli konstytucyjności, i jako taką, uznaje za nieobowiązującą, pomimo jej zgodnego z prawem uchwalenia i opublikowania w Dzienniku Ustaw. Podobne stanowisko sprawia wrażenie bycia podyktowanym przez założoną tezę, której Komisja nie stara się uzasadnić w bardziej pogłębiony sposób. Wątpliwości budzi także paragraf 42 opinii, w którym Komisja Wenecka popada kolejny raz w sprzeczność wyrażając rozczarowanie odmową przesłania przez Rząd stanowiska w sprawie K 47/15. Podkreślić należy przy tej okazji, że w świetle art. 7 Konstytucji, Rząd musi działać na podstawie obowiązującego prawa. Tym samym, aby sporządzić swoje stanowisko, musiałby działać na podstawie ustawy z 22 grudnia 2015 r., której stosowania TK odmówił w tej sprawie. Na jakiej zatem podstawie i w jakim trybie Rząd miałby sporządzić swoje stanowisko? Tego Komisja niestety nie wyjaśnia.

Jednocześnie należy podkreślić, że wyrazy rozczarowania brakiem stanowiska Rządu, ze względu na jego przydatność dla Komisji Weneckiej przy sporządzaniu jej opinii, budzą istotne wątpliwości i to z dwojakich względów. Po pierwsze, Komisja stanowisko Rządu w sprawie nowelizacji ustawy o TK otrzymała, zatem wyrazy rozczarowania zawarte w paragrafie 42 są niezrozumiałe. Po drugie, treść projektu opinii Komisji nie zdradza pogłębionej analizy materiałów, które zostały Komisji dostarczone. Szczerść ubolewania zawartego w paragrafie 42 rodzi zatem istotne wątpliwości.

Jeśli chodzi o paragraf 43, to pozostaje jedynie stwierdzić, że europejskie i międzynarodowe standardy, podobnie jak art. 197 Konstytucji nakazują, by kontrola konstytucyjności ustaw odbywała się na podstawie obowiązującej w tym względzie procedury. Konsternację wzbudza jednocześnie usprawiedliwianie działań pozaprawnych oraz wezwania do przestrzegania światowych standardów.

Podsumowując, treść paragrafów 39-43 głęboko rozczarowuje, w związku z ich ewidentnie perswazyjnym charakterem i brakiem wewnętrznej spójności, przy jednocześnie bardziej niż powierzchownym, poziomie analizy prawnej.

## **II. 2. Zasada sekwencyjności**

Rozpatrując problematykę kolejności, w jakiej Trybunał nadaje bieg sprawom na mocy art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (kolejność wpływu), Komisja Wenecka nie wzięła zupełnie pod uwagę dwóch okoliczności.

Po pierwsze, kolejność wpływu dotyczy nie wszystkich spraw rozpatrywanych przez Trybunał, ale jedynie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności dokonywanej w trybie wnioskowym. Nie są tym trybem objęte zatem sprawy ze skargi konstytucyjnej. To do nich najczęściej mogą się stosować wątpliwości podnoszone przez Komisję w § 59-61, a z całą pewnością uwagi sformułowane w paragrafie 62. W tym też zakresie, wątpliwości Komisji są bezpodstawne.

Po drugie, art. 80 ust. 2, jak słusznie zauważyła Komisja w § 57, mówi o wyznaczeniu rozprawy lub posiedzenia niejawnego, nie zaś o obowiązku rozstrzygnięcia sprawy w kolejności wpływu. Tym samym, nawet w odniesieniu do wniosków o kontrolę abstrakcyjną, nie ma problemu, by po pierwszej rozprawie a przed wydaniem rozstrzygnięcia, podjąć stosowne czynności, o których Komisja pisze w § 59-61.

Z tych też powodów, konkluzje sformułowane w § 65 wydają się być zdecydowanie zbyt daleko idącymi i nieusprawiedliwionymi treścią przepisu, do którego się odnoszą. Brzmienie § 65 razi tym bardziej, że w § 57 Komisja dostrzega różnicę między wyznaczeniem posiedzenia w sprawie z wniosku o kontrolę abstrakcyjną a wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. Wbrew temu, sformułowano jednak kategoryczne stanowisko, wspierające twierdzenia jednej, wciąż tej samej, strony sporu politycznego.

Dlatego też, ta część opinii powinna być:

- uzupełniona o informację wskazującą, na ograniczony zakres zastosowania art. 80 ust. 2;
- uzupełniona o treści korygujące § 59-61 w związku z kwestiami podniesionymi w § 57;
- w odpowiedni sposób zniuansowana w sposobie sformułowania § 65 tak, aby wskazywać na ograniczony zasięg zastrzeżeń oraz, zaledwie możliwość, nie zaś konieczność wystąpienia dysfunkcji, których się obawia Komisja.

### **II. 3. Liczebność składu pełnego**

Cały wywód Komisji poświęcony liczebności pełnego składu TK na kanwie artykułu 10 ust. 1 w brzmieniu ustalonym przez nowelizację z 22 grudnia 2015, znowu daje wyraz krytyce nowelizacji werbalizowanej wielokrotnie przez Prezesa TK. Tworzy on wrażenie, jakoby przyjęte rozwiązania normatywne, były czymś niespotykanym na świecie i stanowiły poważną przeszkodę dla funkcjonowania Trybunału. Niestety, Komisja nie wzięła zupełnie pod uwagę dotychczasowej praktyki funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Badania

przeprowadzone w tym względzie przez Pawła Króliczaka z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, pokazują wyraźnie, że ponad 83% spraw rozstrzygniętych przez TK w latach 1998-2015 było rozpatrywanych w składzie 13-15 osobowym, czyli odpowiadającym obecnemu składowi pełnemu. Tym samym, obawy o paraliż prac Trybunału przez ustalenie pełnego składu sędziowskiego na poziomie 13 sędziów, jak wynika to z dotychczasowej, wieloletniej praktyki, nie będzie prowadził do opóźnień w pracach Trybunału. Co więcej, ponieważ pełny skład jest właściwy jedynie w przypadku rozpatrywania wniosków o kontrolę abstrakcyjną, skargi konstytucyjne mogą być rozpatrywane w składach mniejszych. Tym samym, obawy o zbyt wysokie kworum składów orzekających TK wydają się być całkowicie nieuzasadnione.

Podkreślić jednocześnie należy, że w § 56 sama Komisja powoływała się na statystyki jako na ważny argument, dlatego nie powinna go lekceważyć również obecnie.

W świetle dotychczasowej praktyki obowiązującej w TK, wprowadzone nowelą grudniową zmiany jedynie likwidują uznaniowość po stronie Prezesa TK w zakresie ustalania liczebności składów. W rzeczywistości zatem, krytyka tego rozwiązania nie dotyczy realnie grożących dysfunkcyjności nowych regulacji, lecz stanowi obronę absolutnej dyskrecjonalności Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie. Z powyższych względów, Rząd RP wnosi o zastąpienie treści paragrafu 72 przez przytoczenie danych wynikających z obliczeń Pawła Króliczaka i konkluzję, wskazującą, że pomimo formułowanych *in abstracto* obaw, praktyka dotychczasowego funkcjonowania TK wskazuje, że ustalenie liczebności pełnego składu TK na poziomie min. 13 sędziów, nie wpłynie dysfunkcyjnie na jego skuteczność i jest to raczej usankcjonowanie dotychczasowej praktyki, niż wprowadzenie zupełnie nowego rozwiązania.

#### **II. 4. Kwalifikowana większość 2/3**

Komisja Wenecka skrytykowała zasadę podejmowania decyzji o niekonstytucyjności ustaw w ramach kontroli abstrakcyjnej, większością 2/3 głosów. Krytyka ze strony Komisji, chociaż utrzymana w nader kategoriycznym tonie, winna wziąć jednak pod uwagę następujące okoliczności:

- Polska ma prawo przyjmować specyficzne rozwiązania, konwenujące z innymi rozwiązaniami obowiązującymi w naszym kraju. Ich oryginalność na tle rozwiązań obowiązujących za granicą, bynajmniej nie musi oznaczać ich dysfunkcyjności. Dobitnie

świadczy o tym choćby rozpatrywana wcześniej kwestia liczebności składów orzekających. To, co projekt opinii uznał w § 71 za rozwiązanie niespotykane i niezwykle rygorystyczne, przez co grożące paraliżem Trybunału, w świetle danych empirycznych z wieloletniej praktyki, okazuje się być rozwiązaniem *de facto* obowiązującym od kilkunastu lat. Nie ma najmniejszych powodów ku temu, by inaczej ustosunkować się do obaw Komisji dotyczących rzekomo zbyt wysokiej większości, potrzebnej do orzeczenia niekonstytucyjności unormowania.

- Wskazywana w § 83 opinii różnica w sposobie ukształtowania większości potrzebnej do orzeczenia niekonstytucyjności unormowania w drodze kontroli abstrakcyjnej (wniosek) i konkretnej (skarga konstytucyjna), nie jest wcale bezzasadna. Istnieje istotne zróżnicowanie, w sposobie orzekania w drodze rozpatrywania skargi konstytucyjnej i abstrakcyjnego wniosku. Podmioty posiadające legitymację wnioskową mają często charakter polityczny i kierują się politycznymi kalkulacjami. Tymczasem możliwość złożenia skargi konstytucyjnej jest uzależniona od spełnienia rygorystycznych przesłanek, przez co większość wpływających skarg pozostawiana jest bez rozpatrzenia ze względów formalnych. Ponadto, dotkliwość ewentualnego naruszenia Konstytucji w przypadku zwykłego obywatela występującego ze skargą, jest już aktualnie istniejącą okolicznością, gdy w przypadku abstrakcyjnych wniosków jest to najczęściej jedynie stan hipotetyczny. Zarówno te, jak i inne argumenty usprawiedliwiają odmienne ukształtowanie w zakresie większości niezbędnej dla orzeczenia niekonstytucyjności unormowań kontrolowanych w sposób abstrakcyjny i konkretny.

## II.5 Opóźnienie rozpraw

Trudno się zgodzić z dokonaną przez Komisję oceną skutków art. 87 ust. 2 ustawy jako „stojącej w sprzeczności z wymogiem rozsądnego okresu postępowania” wymaganego przez art. 6 EKPCz (§ 87). Ocena ta w kłopotliwy sposób kontrastuje z inną oceną, której dokonała Komisja w § 55-56 swojej opinii i z której wynikało, że nie widzi nadmiernej długotrwałości w fakcie, że przeciętny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie Trybunału wynosi 21 miesięcy, choć czyni to z Polski kraj o jednym z najdłuższych w Europie okresów oczekiwania na rozstrzygnięcie konstytucyjne<sup>1</sup>. W świetle tych okoliczności, termin z art.87

---

<sup>1</sup> Przykładowo, Rada Konstytucyjna we Francji wydaje rozstrzygnięcie w ciągu 2 tygodni, a Austrii jest to przeciętnie 8 miesięcy, w Belgii 12 mcy, w Bułgarii, nawet najbardziej skomplikowane sprawy są rozstrzygane nie dłużej niż w ciągu 6 mcy, podobnie w Estonii. W powszechnie krytykowanej za opieszałość sądownictwa konstytucyjnego Hiszpanii, poza pojedynczymi przypadkami niepodejmowania tematów kontrowersyjnych, rozstrzygnięcie zapada w ciągu 12 mcy, na Słowacji i w Słowenii jest to 9-10 mcy.

ust.2 nie ma istotnego znaczenia dla czasu oczekiwania na rozstrzygnięcia TK i nie można go uznać za zagrożenie dla praw gwarantowanych przez art. 6 EKPCz.

W kwestii długotrwałości postępowania przed TK, Komisja zajmuje różne stanowisko, w zależności od tego, co w danym wypadku służy podważeniu zmian wprowadzonych w ustawie z 22 grudnia 2015 r.

## **II.6. Wnioski dotyczące kwestii proceduralnych**

W związku z powyższymi uwagami należy stwierdzić, że oceny sformułowane w § 88 budzą zasadnicze wątpliwości. Ani regulacje określające liczebność pełnego składu, ani okres minimalnego czasu oczekiwania na rozprawę, w świetle danych empirycznych nie mogą być uznane za wprowadzające realne zmiany w funkcjonowaniu TK. Ograniczają one natomiast w pewnym stopniu, jak dotąd absolutną uznaniowość Prezesa TK w sposobie programowania prac Trybunału. Również zasada przewidująca rozpatrywanie (nie zaś wydawanie wyroku) wniosków o kontrolę abstrakcyjną w kolejności wpływu, jak również zasada podejmowania decyzji o niekonstytucyjności w tym obszarze kwalifikowaną większością, nie musi wcale oznaczać paraliżu lub utrudnienia dla prac Trybunału.

Z tych też względów, należy uznać daleko idącą konkluzję zawartą w paragrafie 90 za całkowicie nieuprawnioną. Odnieść można wręcz wrażenie, że wywody w punktach V.B.1-4, zostały sporządzone głównie po to, by można było pozorować podstawy dla dokonania tak daleko idącej, choć opartej na niezwykle słabych podstawach konstatacji. Komisja sformułowała wniosek o zagrożeniu rządów prawa, systemu demokratycznego oraz praw człowieka przez ustawę, która wprowadza transparentę i ogranicza arbitralność władzy Prezesa TK, sankcjonując w dużej mierze praktykę, która i tak miała do tej pory miejsce w TK i jednocześnie zapewniając większą elastyczność w rozpatrywaniu spraw indywidualnych osób, co może się przełożyć na lepszą, nie zaś gorszą ochronę konstytucyjnych praw obywateli.

Sytuacja ta jest szczególnie rażąca wobec faktu całkowitej akceptacji działań Prezesa TK, który dokonuje drastycznych posunięć, takich jak niedopuszczanie do orzekania zaprzysiężonych sędziów bez najmniejszej po temu podstawy prawnej. Opinia Komisji Weneckiej stoi zatem na stanowisku absolutnej arbitralności władzy Prezesa TK i za zagrożenie dla demokracji uznała wprowadzenie jakichkolwiek norm prawnych, które mogłyby tę arbitralną dyskrejonalność ograniczyć.

W związku z powyższym, paragraf 90 powinien zostać stanowczo skreślony, jako prezentujący opinię bezpodstawną i nie znajdującą podstaw w faktach, o których tu pisano.

## **II.7 Powrót do zasad wyboru sędziów TK sprzed 25 czerwca 2015**

Komisja Wenecka skrytykowała również uchylenie przepisów ustawy pozwalające na powrót do zasad wyboru sędziów na podstawie Regulaminu Sejmu. Swej krytyce dała wyraz zwłaszcza w § 96 określając to rozwiązanie jako godne ubolewania. Powodem dla tej daleko idącej konstatacji jest przekonanie Komisji, jakoby jedynie uregulowanie problematyki w ustawie zapewniało możliwość kontroli konstytucyjności tych regulacji. Opinia taka zasadza się na nieporozumieniu co do specyfiki Regulaminu Sejmu na gruncie polskiego systemu konstytucyjnego. Wybór sędziów TK, jak długo jest pozostawiony Sejmowi, musi odbywać się w ramach procedowania Sejmu. Na mocy art. 112 Konstytucji jedynym aktem prawnym pozwalającym regulować prace Sejmu jest jego Regulamin. Jest to akt posiadający bezpośrednie umocowanie konstytucyjne i jego doniosłość normatywna w żaden sposób nie może być umniejszana, a czerpie swe źródło w autonomii regulacyjnej Sejmu i zasadzie podziału władz (art. 10 Konstytucji). Unormowania Regulaminu Sejmu, z których wynikają normy powszechnie obowiązujące, w oczywisty sposób podlegają kontroli konstytucyjności. Trybunał po raz pierwszy uznał swoją właściwość do badania zgodności z Konstytucją Regulaminu Sejmu w orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

Zresztą o kontroli konstytucyjności Regulaminu Sejmu wspomina się w projekcie opinii w § 87. Wprowadzone w czerwcu 2015 r. ustawowe zasady wyboru sędziów dowiodły aż nazbyt wyraźnie swej dysfunkcyjności, natomiast co do funkcjonalności w tym zakresie unormowań Regulaminu Sejmu, nigdy nie zgłaszano do tej pory uwag. Opinia zawarta zatem w paragrafie 96 jest jaskrawo niezasadna, bezpodstawną i powinna zostać skorygowana w treści § 96 poprzez wykreślenie jego ostatniego zdania.

Z kolei opinia zawarta w paragrafie 97, o uchyleniu „bez szczególnego powodu” szeregu innych przepisów, jest wyjątkowo gołosłowna i jedynie ilustruje ogólny, negatywny stosunek Komisji do opiniowanej regulacji, który zastępuje merytoryczną ocenę opiniowanych rozwiązań legislacyjnych, nad czym należy ubolewać.

Opinie wyrażone przez Komisję Wenecką w §§ 98-131 nie będą tu komentowane ze względu na ich wyjście poza mandat udzielony Komisji Weneckiej przez Rząd. Wyjątek



zostanie uczyniony dla zagadnienia pluralizmu, ze względu na jego obecność w argumentacji Rządu i specyficzny sposób potraktowania go przez Komisję.

## **II. 8. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów TK**

Dokonana przez nowelizację modyfikacja zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej w żaden istotny sposób nie ogranicza autonomii Trybunału. Samo przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego a nade wszystko ocena zasadności wniosku, należy do Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzenie możliwości udziału w tym postępowaniu innych podmiotów niewątpliwie ogranicza w pewnej mierze całkowita uznaniowość Prezesa TK jednak jednocześnie zwiększa w ten sposób autonomię zwykłych sędziów.

Całkowicie bezzasadne jest twierdzenie Komisji (§ 94) jakoby nowe zasady umożliwiały Sejmowi podejmowanie decyzji o złożeniu sędziego z urzędu w oparciu o przesłanki polityczne. Sejm jest bowiem w pełni związany treścią wniosku. W rzeczywistości, przekazano Sejmowi, jako organowi, który wyłonił osobę do sprawowania funkcji sędziego, korespondującą kompetencję do złożenia go z urzędu, jednak to, czy taki wniosek wpłynie do Sejmu jest pozostawione całkowicie decyzji Trybunału. Co więcej, możliwość zastosowania względem sędziego najwyższej sankcji została dodatkowo ograniczona poprzez podniesienie kwalifikacji czynu do poziomu „szczególnie rażącego przypadku”. Również udział Sejmu w tym zakresie oznacza wprowadzenie dodatkowej gwarancji niezawisłości sędziowskiej, bowiem nie eliminuje kluczowej roli Trybunału ale wprowadza dodatkowy element do procedury złożenia sędziego z urzędu. Warto podkreślić, że problematyka organu uprawnionego do podjęcia ostatecznej decyzji o złożeniu z urzędu sędziego została w nowelizacji ukształtowana na wzór regulacji niemieckich i austriackich. Również w USA, decyzje w procedurze impeachmentu względem sędziego Sądu Najwyższego zapadają w obu izbach parlamentu.

Z powyższych powodów, dwa ostatnie zdania z § 94 powinny zostać wykreślone.

Zaangażowanie Parlamentu w ostatniej fazie procedury składania sędziego z urzędu ma charakter dodatkowej gwarancji niezawisłości sędziego a nie jej ograniczenia. Nie można zapominać, że dość hermetyczne środowisko sędziów TK może również wywierać naciski na pojedynczych sędziów. Dlatego, postępowanie dyscyplinarne pozostawione całkowicie w gestii Trybunału i jego Prezesa, może stanowić istotny środek nacisku na sędziego.

Zaangażowanie w nie dodatkowych podmiotów dodatkowo zwiększa zatem gwarancje niezawisłości sędziowskiej i pluralizmu wśród sędziów.

## **II. 9. Pluralizm w składzie i funkcjonowaniu TK**

Komisja w swym wywodzie nt. pluralizmu forsuje nieuprawnioną tezę, o rzekomym sprowadzaniu tej problematyki przez Rząd do poziomu upolitycznienia Trybunału (§ 113-123 i § 135). Komisja całkowicie ignoruje przy tej okazji fakt, że zapewnienie zróżnicowanym siłom politycznym wpływu na obsadę stanowisk sędziów konstytucyjnych nie jest wprawdzie samo w sobie równoznaczne z osiągnięciem pluralizmu, jednak jest skutecznym instrumentem pozwalającym osiągnąć w tym gronie pluralizm postaw światopoglądowych. Zatem powiązanie zagadnienia pluralizmu światopoglądowego z proceduralnym instrumentem zapewnienia go w drodze podejmowania decyzji politycznych przez Parlament nie powinno w żaden sposób budzić zdziwienia. Uwagi Komisji wywołują tym większą konsternację, że sama Komisja przyznaje (§ 112), że istnieje istotny związek między politycznym wyborem sędziów konstytucyjnych przez Sejm a demokratyczną legitymizacją ich aktywności. Przypisywanie w tym kontekście rządowi suwerennego państwa zamiaru upolitycznienia Trybunału, jest osobliwym zabiegiem w tekście, który aspiruje do miana opinii prawniczej.

Owszem, rozwiązania ustawy z 22 grudnia 2015 r., które ograniczają arbitralną uznaniowość Prezesa TK, formalizując w postaci norm prawnych dominującą dotychczas praktykę funkcjonowania Trybunału w zakresie liczebności składu orzekającego, pozwalają chronić pluralizm opinii wewnątrz TK. Służą temu również te rozwiązania ustawowe, które ograniczają dyskrecjonalne kompetencje Prezesa TK w postępowaniu dyscyplinarnym, poprzez zaangażowanie w nie innych organów państwa, przy zachowaniu przez sędziów Trybunału kompetencji, pozwalających na sprawowanie pełnej kontroli nad przebiegiem postępowania dyscyplinarnego.

Ograniczenie normami prawnymi pełnej dyskrecjonalności Prezesa TK ma zasadnicze znaczenie dla zachowania pluralizmu. Komisja Wenecka miała okazję przekonać się o realnym zagrożeniu dla pluralizmu w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, gdy jego Prezes nie dopuścił do spotkania z przedstawicielami Komisji 5 sędziów zaprzysiężonych w grudniu 2015 r. Z ubolewaniem należy stwierdzić, że fakt ten został całkowicie przemilczany w opinii i zupełnie nie został wzięty pod uwagę przy jej

sporządzaniu. Komisja Wenecka doszukuje się usilnie w ustawie z 22 grudnia 2015 r. przyczyn spowolnienia prac Trybunału, jednak nie zwróciła w ogóle uwagi na fakt paraliżowania tych prac przez arbitralne decyzje Prezesa TK, podejmowane bez najmniejszej podstawy prawnej z naruszeniem art. 7 Konstytucji.

### **III. Podsumowanie**

Wszystkie wątpliwe elementy opinii, jak w soczewce, skupia w sobie jej podsumowanie, w którym już na początku ponowiono próbę uzasadnienia przekroczenia mandatu Komisji i włączenia do treści jej opinii, zagadnienia obsady stanowisk sędziowskich (§ 132). Powtarzane jest również błędne twierdzenie o wyborze sędziów w grudniu na podstawie niekonstytucyjnego przepisu (§ 134) jak również forsowanie konstrukcji trudnych do pogodzenia z polskim ustrojem, choćby twierdzeń o centralnej roli TK w systemie władzy sądowniczej (§ 136) przy zupełnym ignorowaniu roli Sądu Najwyższego.

Zważywszy na wykazaną powyżej bezzasadność ocen Komisji (§ 135-136) o rzekomym wpływie przyjętej nowelizacji na spowolnienie prac Trybunału, za bezpodstawne należy również uznać, formułowanie na tej podstawie w § 90 i 133 i 135, ocen o naruszaniu podstawowych zasad Rady Europy.

Szczególnie osobliwe w tym wypadku są twierdzenia Komisji mówiące o konieczności zobligowania demokratycznie wybranego Parlamentu do wybierania sędziów wskazanych przez wąskie środowiska zawodowe (§ 137). Komisja Wenecka, roszcząc sobie pretensje do oceny demokratycznego charakteru instytucji Państwa Polskiego jednocześnie formułuje postulaty daleko idącego związania demokratycznego Parlamentu, decyzjami podejmowanymi przez wąskie grupy zawodowe. Propozycja taka, w istocie stanowi chęć narzucenia rządów oligarchicznych, funkcjonujących pod pozorami demokracji.

Demokracja dla Polaków to od połowy XV w. zespół instytucji zapewniających realny wpływ społeczeństwa obywatelskiego na proces sprawowania władzy, zaś wspierane przez ośrodki zagraniczne tendencje oligarchiczne były zawsze traktowane jako jej zagrożenie.

W imię ochrony zaufania w relacjach między Komisją Wenecką i Rządem Polskim, oczekujemy od Komisji:

- 1) Dostosowania treści jej opinii do zakresu objętego wnioskiem Rządu Polskiego (analiza ustawy z 22 grudnia 2015 r.);
- 2) Wzięcia pod uwagę w treści opinii merytorycznych uwag co do a) ram w jakich wyroki TK zachowują wiążącą moc prawną; b) unormowań prawa polskiego tworzących niezbędny kontekst dla właściwego zanalizowania problematyki objętej wnioskiem; 3) wzięcie pod uwagę danych statystycznych nt. dotychczasowego funkcjonowania TK i danych porównawczych w tej mierze z innych jurysdykcji (czas oczekiwania na rozstrzygnięcie TK);
- 3) Usunięcia bezpodstawnych i stygmatyzujących Polskę sformułowań o rzekomym zagrożeniu dla systemu demokratycznego i praw człowieka, jako rzekomo wynikających z nowelizacji z 22 grudnia 2015 r.