
Warszawa, 24 sierpnia 2024 r.
Nr opinii: JUD-POL/502/2024 [TN]

OPINIA NA TEMAT DWÓCH PROJEKTÓW USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W SPRAWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (DRUKI SEJMOWE NR 253 I 254, STAN NA 24 LIPCA 2024 R.)

POLSKA

Niniejsze opracowanie powstało z udziałem następujących osób:
Slavica Banić, była sędzia Trybunału Konstytucyjnego Chorwacji,
Gábor Halmai, Wydział Prawa, Europejski Instytut Uniwersytecki,
Andras Sajo, Uniwersytet Środkowoeuropejski (Wiedeń), były sędzia
i wiceprezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, **Vasil
Vashchanka**, ekspert ds. praworządności.

Sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie projektów ustaw na
język angielski zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw
Człowieka OBWE.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
Tel.: +48 22 520 06 00, Faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

Jak podkreśla się w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2024, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroków sądów europejskich przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa. W odniesieniu do reformy Trybunał Konstytucyjnego ważne jest zatem, aby wybory rozwiązań prawodawczych można było należycie uzasadnić w świetle prawa międzynarodowego i standardów praw człowieka, a projektodawcy nie powoływali się bezkrytycznie na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu usprawiedliwienia nadzwyczajnych środków – może to bowiem stwarzać ryzyko ustanowienia precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w ten sam sposób po przejęciu władzy.

Złożoność i skala reformy wymaganej w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce, wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), organizacje międzynarodowe, w tym ODIHR, a także obserwatorów krajowych, wymaga opracowania przemyślanej i spójnej polityki, na której oparty byłby cały proces reformy. Kryzys konstytucyjny, jaki nastąpił po kontrowersyjnych nominacjach sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r., a następnie działania rządu i reformy legislacyjne podważające jego niezależność istotnie wpłynęły na pozycję Trybunału i jego zdolność do wykonywania mandatu wynikającego z Konstytucji. W tym kontekście potraktowanie zmian w Trybunale Konstytucyjnym jako jednego z priorytetów trwających wysiłków na rzecz reformy praworządności należy ocenić pozytywnie. Istniejące ramy prawne, skład Trybunału Konstytucyjnego i tryb wyboru jego członków stanowią dysfunkcje strukturalne, które między innymi doprowadziły do wad w funkcjonowaniu tego organu i stwierdzenia przez ETPC, że przestał on spełniać wymogi niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą.

W świetle powyższego ODIHR z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i zauważa w nim szereg pozytywnych elementów, które pomogą wyeliminować wiele wad istniejących ram prawnych zmienionych (lub będących przedmiotem interpretacji) po 2016 r. i przyczynią się do przywrócenia niezawisłości, skuteczności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności pozytywnie należy ocenić propozycję wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego kwalifikowaną większością głosów Sejmu, choć można również rozważyć dodatkowe zachęty dla większości i opozycji do osiągnięcia kompromisu i rozwiązanie w postaci zróżnicowania kadencji. Ponadto szereg przepisów projektu ustawy zawiera inne pożądane rozwiązania, w szczególności przedłużenie kadencji urzędujących sędziów do czasu wyboru ich następcy, rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego, doprecyzowanie zasad złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP przez nowo wybranych sędziów oraz nowe zasady dotyczące statusu sędziów i postępowania przed Trybunałem.

Jednocześnie w Opinii zwraca się uwagę na kilka kwestii, które zasługują na dodatkowe rozważenie i mogłyby zostać dopracowane, w tym w odniesieniu do braku możliwości pełnienia funkcji przez cztery lata po ustaniu członkostwa w partii politycznej, braku mechanizmu przełamania impasu w przypadku niedokonania

przez Sejm wyboru nowego sędziego Trybunału, braku wymogu zróżnicowania kadencji sędziów Trybunału oraz uprawnienia Prezydenta RP do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału.

W odniesieniu do drugiego z rozpatrywanych projektów, dotyczącego przepisów wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (projekt ustawy o przepisach wprowadzających), wyraża się kilka istotnych zastrzeżeń. Ustawodawca niewątpliwie stoi przed trudnym zadaniem, a jego działaniom przyświeca godny pochwały zamiar przywrócenia rządów prawa i mechanizmu skutecznej kontroli konstytucyjności. Jednak środki do osiągnięcia wyznaczonych celów muszą mieścić się w granicach Konstytucji i norm prawa międzynarodowego, a także być zgodne z tymi samymi wartościami, które ustawa stara się przywrócić. W szczególności istotnej korekty wymagają przepisy przewidujące unieważnienie *ex lege* wyroków Trybunału wydanych przez „osoby nieuprawnione do orzekania”. Ponadto konieczne są dalsze prace nad doprecyzowaniem statusu urzędujących sędziów i „osób nieuprawnionych do orzekania”, a także nad usunięciem niedociągnięć w przepisach wprowadzających zmiany w prezydencji i Kancelarii Trybunału.

ODIHR przedstawia następujące konkretne zalecenia mające na celu dopracowanie obu ustaw zgodnie ze zobowiązaniami OBWE i innymi normami międzynarodowymi:

- A. Należałoby całkowicie zrewidować kwestię odpowiedzialności Trybunału Konstytucyjnego za sygnalizowanie uchybień i luk w prawie lub zmienić brzmienie art. 3 projektu ustawy, aby doprecyzować, że taka odpowiedzialność powstaje jedynie w toku orzekania konstytucyjnego [pkt. 28-32].
- B. W odniesieniu do wymogów kwalifikacyjnych, jakie należy spełnić, aby zostać wybranym sędzią Trybunału:
 1. w art. 17 ust. 2 należałoby wprowadzić wyraźny zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału przez osoby będące czynnymi członkami rządu lub parlamentu [pkt 44];
 2. należałoby zrewidować zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału przez okres 4 lat od zakończenia członkostwa w partii politycznej lub przynajmniej ograniczyć go do osób, które zajmują lub ostatnio zajmowały stanowiska kierownicze w partii politycznej [pkt 45].
- C. W odniesieniu do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego kwalifikowaną większością głosów Sejmu: należałoby rozważyć uzupełnienie projektu ustawy o dostosowany do potrzeb, dodatkowy mechanizm przełamывania impasu, który nie zagrażałby niezawisłości i bezstronności Trybunału, przy jednoczesnym zapewnieniu zróżnicowania kadencji sędziów Trybunału [pkt. 54-55].
- D. W odniesieniu do trybu składania ślubowania przewidzianego w art. 20 projektu ustawy:
 1. należałoby doprecyzować, że złożenie przez nowo wybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego ślubowania wobec Prezydenta RP nie jest warunkiem koniecznym stwierdzenia ważności jego wyboru, a uniemożliwienie sędziemu złożenia ślubowania w ustawowo określonym terminie nie powinno stanowić przeszkody w rozpoczęciu kadencji [pkt. 60-61];
 2. należałoby zapewnić alternatywny mechanizm na wypadek, gdyby nowo wybrany sędzia nie miał możliwości złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP w ustawowo przewidzianym terminie, na przykład możliwość złożenia ślubowania przed innym organem lub urzędnikiem państwowym wysokiego szczebla [pkt 61].

- E. Należałoby rozważyć uzupełnienie projektu ustawy o przepisy zapewniające uwzględnienie kwestii płci i różnorodności w całym procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie kosztem podstawowego kryterium merytorycznego [pkt. 64-67].
- F. Należałoby doprecyzować, które czyny lub zaniechania stanowią wykroczenie dyscyplinarne oraz zapewnić, aby kary dyscyplinarne były proporcjonalne do wagi wykroczenia, a usunięcie ze stanowiska było stosowane jako środek ostateczny tylko w najpoważniejszych przypadkach, przy jednoczesnym wskazaniu zasad dotyczących większości przy rozstrzyganiu spraw przez sąd dyscyplinarny i wprowadzeniu wymogu kwalifikowanej większości głosów w przypadku usunięcia ze stanowiska [pkt. 79-80].
- G. Należałoby rozważyć uwzględnienie dodatkowych zabezpieczeń, aby uniknąć częstego kierowania spraw do rozstrzygnięcia przez Trybunał orzekający w pełnym składzie; mógłby to być wymóg, że wnioski o skierowanie sprawy są składane wyłącznie decyzją zwykłej większości danego składu sędziowskiego, a pełny skład miałby możliwość odrzucenia takiego wniosku [pkt 94].
- H. Należałoby usunąć z projektu ustawy art. 87 lub go przeformułować, aby doprecyzować, że postępowania wszczęte z wniosku grupy 50 posłów lub 30 senatorów i niezakończone do dnia upływu kadencji Sejmu i Senatu toczą się dalej, a sprawę rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny [pkt 96].
- I. W odniesieniu do projektu ustawy o przepisach wprowadzających:
1. należałoby zrewidować rozwiązanie, w myśl którego wszystkie wyroki Trybunału wydane z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania” uznaje się za nieważne *ex lege* [pkt 107];
 2. należałoby w jasny i zawężający sposób określić rodzaj spraw, które mogłyby być ponownie rozpatrzone, warunków dopuszczalności i kryteriów ponownego rozpatrzenia sprawy/wznowienia postępowania, a także podmiotów lub osób uprawnionych do ubiegania się o wznowienie postępowania, przy jednoczesnym doprecyzowaniu potencjalnych skutków prawnych i czasowych takich nowych i pierwotnych orzeczeń [pkt. 108-111];
 3. należałoby zapewnić, aby sprawy kwalifikujące się do ponownego rozpatrzenia były rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny bez udziału „osób nieuprawnionych do orzekania”, przy jednoczesnym wskazaniu, że powinny one zostać rozstrzygnięte w określonym terminie i przyznaniu Trybunałowi uprawnienia do wydawania w międzyczasie/w razie potrzeby środków tymczasowych [pkt 111];
 4. należałoby wprowadzić procedurę umożliwiającą stronom procesowym, w okolicznościach o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej (*substantial and compelling character*) oraz w przypadku naruszenia ich praw z powodu wcześniejszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania”, złożenie – przez pewien rozsądny okres czasu – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wznowienie postępowania przed właściwym sądem, przy czym należałoby chronić prawa osób trzecich działających w dobrej wierze w sprawach cywilnych oraz przestrzegać zasady zakazu *reformatio in peius* w sprawach karnych, a także doprecyzować skutki prawne i czasowe takich wyroków [pkt. 112-114].
- J. W projekcie ustawy o przepisach wprowadzających należałoby doprecyzować status osób wybranych niezgodnie z prawem na stanowisko sędziego Trybunału (i

ich następców) oraz rozważyć odpowiedni środek w celu przywrócenia zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego [pkt 119].

Te oraz dodatkowe zalecenia, wyróżnione pogrubioną czcionką, zawarto w tekście niniejszej opinii.

Wykonując swój mandat wspierania państw uczestniczących OBWE w wypełnianiu zobowiązań w zakresie wymiaru ludzkiego, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP	7
II. ZAKRES OPINII.....	7
III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA	8
1. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO	8
2. KONTEKST I KRAJOWE RAMY PRAWNE	12
3. WŁAŚCIWOŚĆ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO	14
4. OBOWIĄZEK SPRAWOZDAWCZY PREZESA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO WOBEC WŁADZY USTAWODAWCZEJ	16
5. SKŁAD I WYBÓR SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO.....	17
5.1. Wymagania kwalifikacyjne	18
5.2. Procedura wyboru.....	21
5.2.1. <i>Organy uprawnione do zgłoszenia kandydata</i>	<i>21</i>
5.2.2. <i>Sprawdzenie kandydatur przez Marszałka Sejmu</i>	<i>22</i>
5.2.3. <i>Wysłuchanie kandydatów przez KRS.....</i>	<i>22</i>
5.2.4. <i>Wybór przez Sejm kwalifikowaną większością głosów.....</i>	<i>22</i>
5.2.5. <i>Złożenie ślubowania.....</i>	<i>26</i>
5.3. Kwestie płci i różnorodności w procesie wyboru.....	27
6. STATUS SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO	29
6.1. Zasada incompatibilitas	29
6.2. Immunitet.....	31
6.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna.	32
6.4. Zakończenie kadencji.....	35
7. Ustrój i tryb pracy Trybunału.....	36
7.1. Składy Trybunału i orzekanie	36
7.2. Przekazywanie spraw do rozpatrzenia przez pełen skład	38
7.3. Umorzenie postępowania	39
7.4. Udział Prokuratora Generalnego.....	40
7,5. Anonimizacja wyroków	40
8. PROJEKT USTAWY O PRZEPISACH WPROWADZAJĄCYCH	40
8.1. Status wyroków wydanych przez składy orzekające, w których zasiadały „osoby nieuprawnione do orzekania”	41
8.2. Przywrócenie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego.....	46
8.3. Tymczasowy Prezes Trybunału Konstytucyjnego	47
8,4. Kancelaria Trybunału	49
9. ZALECENIA DOTYCZĄCE PROCESU OPRACOWYWANIA I PRZYJĘCIA PROJEKTU USTAWY ORAZ INNYCH INICJATYW USTAWODAWCZYCH ZWIĄZANYCH Z PRAWORZĄDNOŚCIĄ	49

I. WSTĘP

1. W dniu 23 kwietnia 2024 r. Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) wniosek o ocenę prawną projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej „projekt ustawy”) i projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej „projekt ustawy o przepisach wprowadzających”, wspólnie określane jako „projekty ustaw”).
2. 25 kwietnia 2024 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności projektów ustaw z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. 24 lipca 2024 r. projekty ustaw będące przedmiotem oceny zostały przyjęte w trzecim czytaniu przez Sejm wraz z poprawkami¹, a następnie tego samego dnia przekazane do Senatu. W niniejszej opinii przeanalizowano projekty ustaw zarówno w pierwotnej wersji, jak i w brzmieniu przyjętym przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. 31 lipca 2024 r. ustawy zostały rozpatrzone przez Senat, który przyjął dwie uchwały z proponowanymi poprawkami, skierowane do Sejmu w dniu 2 sierpnia 2024 r.
3. Niniejszą Opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek. ODIHR przeprowadził ocenę w ramach swojego mandatu, aby pomóc państwom uczestniczącym OBWE w realizacji ich zobowiązań w wymiarze ludzkim w ramach OBWE².

II. ZAKRES OPINII

4. Zakres niniejszej Opinii obejmuje przedstawione do oceny projekty ustaw oraz poprawki zawarte w wersji przyjętej w trzecim czytaniu przez Sejm i przedłożonej Senatowi w dniu 24 lipca 2024 r. Ma ona zatem ograniczony charakter, jako że nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całości porządku prawnego i instytucjonalnego sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej.
5. W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące obawy. W imię zwięzłości skupiono się w niej głównie na obszarach, które wymagają dopracowania, nie zaś na pozytywnych aspektach projektów ustaw. Brak uwag na temat niektórych przepisów projektów ustaw nie powinien być interpretowany jako ich aprobata. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. W Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących w OBWE. Odnosząc się do dobrych praktyk prawodawczych, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem, a do przykłady z poszczególnych krajów należy traktować z ostrożnością, gdyż nie zawsze da

1 Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, przyjęte w trzecim czytaniu przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r.

2 Zob. w szczególności *OSCE Decision No. 7/08 „Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area”*, 8 grudnia 2008 r., pkt 4, w którym Rada Ministerialna "[z]achęca państwa członkowskie, w stosownych przypadkach za pomocą odpowiednich struktur wykonawczych OBWE, zgodnie z ich mandatem i w ramach istniejących zasobów, do kontynuowania i zwiększania wysiłków na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzmacniania praworządności [w kwestii] niezależności sądownictwa, skutecznego wymiaru sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu sądowego, dostępu do sądu, odpowiedzialności instytucji i urzędników państwowych, poszanowania praworządności w administracji publicznej, prawa do pomocy prawnej i poszanowania praw człowieka osób zatrzymanych [...]”.

się je przenieść na grunt innego państwa; należy zatem zawsze je rozpatrywać w świetle ogólniejszego porządku instytucjonalnego i prawnego, a także uwarunkowań prawnych i społecznych oraz kultury politycznej danego kraju.

6. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (dalej „CEDAW”) oraz Planem działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w niniejszej Opinii uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci i różnorodności³.
7. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o zlecone przez ODIHR nieoficjalne tłumaczenie projektów ustaw na język angielski, które do niej załączono. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. W przypadku przetłumaczenia opinii na język polski, rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.
8. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag dotyczących przedmiotowych kwestii w Polsce.

III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

1. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO

9. Kluczową rolę sądów konstytucyjnych lub podobnych instytucji⁴ uprawnionych do sprawowania konstytucyjnej kontroli sądowej w celu zapewnienia przestrzegania zasad praworządności, demokracji i praw człowieka we wszystkich instytucjach państwowych podkreśla się w decyzji OBWE nr 7/08 w sprawie dalszego wzmocnienia praworządności na obszarze OBWE (2008)⁵. Uznając szczególny charakter i specyfikę orzekania w sprawach konstytucyjnych, należy wskazać, że główne zasady odnoszące się do niezawisłości sędziowskiej muszą być przestrzegane również przy reformowaniu przepisów regulujących sądy konstytucyjne. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa prawa⁶. Zasada niezawisłości sądów ma również kluczowe znaczenie dla przestrzegania zasady podziału władz i innych międzynarodowych standardów praw człowieka⁷. Niezawisłość w szczególności oznacza, że sądownictwo jako instytucja, ale także poszczególni sędziowie, muszą mieć możliwość wykonywania obowiązków zawodowych bez podlegania naciskom wewnętrznym lub zewnętrznym podczas orzekania oraz bez obawy przed arbitralnymi dochodzeniami dyscyplinarnymi i/lub

3 Zob. *Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 34/180 przyjęta 18 grudnia 1979 r. oraz *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality*, OBWE, przyjęty decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), pkt. 32.

4 Zob. w szczególności *OSCE Ministerial Council Decision No. 7/08 „Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area”*, 8 grudnia 2008 r., pkt 4.

5 Należy zauważyć, że zgodnie z rozdziałem VIII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny jest traktowany odrębnie od sądów, chociaż jest uważany za sąd w rozumieniu art. 6 EKPC i art. 14 MPPOiP oraz innych dokumentów międzynarodowych, w zakresie, w jakim zajmuje się konstytucyjnymi prawami jednostki, a wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma decydujące znaczenie dla określenia jej praw i obowiązków obywatelskich; zob. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 4907/18, 7 maja 2021 r., pkt. 187-210.

6 Zob. *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers*, Rada Praw Człowieka ONZ, A/HRC/29/L.11, 30 czerwca 2015 r. Jak stwierdza się w pkt. 2 dokumentu *OSCE Copenhagen Document 1990*: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).

7 Zob. *OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems*, 6 grudnia 2005 r.

sankcjami ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź innych podmiotów zewnętrznych. Niezależność sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości jako takiego i jego wiarygodności, tak aby wszyscy byli postrzegani jako równi wobec prawa oraz traktowani w ten sam sposób i aby nikt nie stał ponad prawem. Zaufanie publiczne do sądów, zwłaszcza sądów konstytucyjnych, postrzeganych jako wolne od wpływów politycznych, ma zasadnicze znaczenie w demokratycznym społeczeństwie, które szanuje praworządność.

10. Należy zapewnić niezawisłość sądów konstytucyjnych, które – pełniąc rolę ostatecznych gwarantów interpretacji i przestrzegania konstytucji państwa – powinny chronić podziału władzy i demokrację oraz zapobiegać nieuzasadnionym ograniczeniom praw człowieka. Proces sądowej kontroli konstytucyjności jest niezbędny dla zagwarantowania zgodności działań rządu, w tym ustawodawstwa, z konstytucją, ale także zapewnienia, aby konstytucja, po jej przyjęciu, zachowała znaczenie dla ludzi w ich codziennym życiu.
11. Uprawnienia i kompetencje sądów konstytucyjnych lub podmiotów orzecznictwa konstytucyjnego w innej postaci, a także tryb wyboru i powoływania ich członków lub sędziów, zależą od wielu czynników krajowych, w tym między innymi od samej funkcji i jurysdykcji wykonywanej przez taki organ, ale także od kultury i tradycji prawnych, konstytucyjnych i politycznych danego kraju. W związku z tym nie ma jednego modelu organu sądownictwa konstytucyjnego i procedury jego sprawowania, który pasowałby do wszystkich uwarunkowań krajowych; mechanizmów tych istnieje wiele.
12. Uznając polityczny charakter i specyfikę orzecznictwa konstytucyjnego, należy przestrzegać kluczowych zasad dotyczących niezawisłości i bezstronności sądownictwa zagwarantowanych w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁸ (zwanego dalej „MPPOiP”). Stosunki instytucjonalne oraz mechanizmy niezbędne w celu ustanowienia i utrzymania niezależnego wymiaru sprawiedliwości są przedmiotem dokumentu *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”]⁹ oraz zostały szczegółowo omówione w dokumencie *Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”]¹⁰. Międzynarodowa interpretacja praktycznych wymogów dotyczących niezależności sądownictwa jest nadal kształtowana przez prace międzynarodowych organów, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz Specjalnego Sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników¹¹. W dokumencie *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR* Komitet Praw Człowieka ONZ wyraźnie stwierdza, że państwa powinny zapewnić „rzeczywistą niezależność władzy sądowniczej od wpływów politycznych ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej” oraz „podejąć konkretne kroki zapewniające niezależność władzy sądowniczej, ochronę sędziów przed wszelkimi formami wpływu politycznego na podejmowanie przez nich decyzji – za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i

8 [Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych](#), Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 2200A (XXI), przyjęta 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r.

9 [Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#), Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 40/32 z 29 listopada 1985 r. oraz rezolucja nr 40/146 z 13 grudnia 1985 r.

10 [Bangalore Principles of Judicial Conduct](#), dokument przyjęty przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa] – niezależne, autonomiczne, niekomercyjne i dobrowolne ciało złożone z osób kierujących wymiarem sprawiedliwości bądź sędziów z długoletnim stażem z różnych krajów – dokument z poprawkami wprowadzonymi podczas obrad okrągłego stołu prezesów sądów w Hadze (25-26 listopada 2002 r.) i zatwierdzony przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r. Zob. również [Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#), dokument sporządzony przez Judicial Group on Strengthening, 2010 r.

11 Zob. np. w szczególności [Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers on his Mission to Poland](#), 2018 r.

obiektywne kryteria powoływania, wynagradzania, kadencji, awansowania, zawieszania i odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”¹².

13. Jako członek Rady Europy, Polska jest również związana przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”)¹³, a w szczególności jej art. 6, w którym stanowi się, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), postępowanie przed sądem konstytucyjnym może wchodzić w zakres art. 6 ust. 1 EKPC, gdy jego wynik ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym skarżącego, nawet jeśli dotyczy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub skargi konstytucyjnej przeciwko orzeczeniu sądu w odniesieniu do ochrony praw i wolności konstytucyjnych, czy też skargi wniesionej przeciwko przepisom prawa wpływającym na prawa danej osoby, jeśli ustawodawstwo krajowe przewiduje taki środek¹⁴. Aby ustalić, czy dany organ może być uważany za „niezawisły sąd” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, ETPC bierze pod uwagę różne kwestie, w tym między innymi sposób powoływania członków takiego organu i ich kadencję, istnienie gwarancji ochrony przed naciskami z zewnątrz oraz to, czy osoby powołane nie podlegają żadnym wpływom ani naciskom przy pełnieniu funkcji orzeczniczej; sam pozór niezależności (*appearance of independence*) może mieć pewne znaczenie¹⁵. Przydatne są również inne dokumenty pomocnicze o niewiążącym charakterze wydane przez organy Rady Europy¹⁶, w szczególności raporty i opinie dotyczące sądownictwa konstytucyjnego Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej)¹⁷, zwłaszcza te związane z reformą Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w latach 2015-2016¹⁸.
14. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE), Polska jest również związana traktatami wspólnotowymi i zobowiązana respektować główne wartości, na których opiera się Unia, w tym praworządność, jak stanowi art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

12 *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial*, 23 sierpnia 2007 r., pkt 19.

13 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”), Rada Europy, podpisana 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.

14 Zob. Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 4907/18, 7 maja 2021 r., pkt. 188-191 i przywołane tam orzecznictwo ETPC.

15 Zob. np. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ETPC, nr 4907/18, 7 maja 2021 r., pkt. 268-269; *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ETPC, nr 7819/77, 7878/77, 28 czerwca 1984 r., pkt 78. Zob. również *Olujic przeciwko Chorwacji*, ETPC, nr 22330/05, 5 maja 2009 r., pkt 38; *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, ETPC, nr 21722/11, 25 maja 2013 r., pkt 103; *Morice przeciwko Francji*, ETPC, nr 29369/10, 23 kwietnia 2015 r., pkt 78; na temat relacji sądownictwa z innymi gałęziami władzy zob. np. *Baka przeciwko Węgrom*, ETPC, nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 165; *Ramos Nunes de Carvalho E Sá przeciwko Portugalii*, ETPC, nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, 6 listopada 2018 r., pkt 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii [wielka izba]*, ETPC, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 243-252. Zob. również *Incal przeciwko Turcji [wielka izba]*, nr 22678/93, 9 czerwca 1998 r., pkt 71, gdzie ETPC orzekł, że „nawet pozory mogą mieć pewne znaczenie, ponieważ stawką jest zaufanie, które sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim, jeśli chodzi o postępowanie karno-karne, u oskarżonego”.

16 Zob. np. Rada Europy, *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, 17 listopada 2010 r., pkt. 46 i 49, w których między innymi stwierdza się wyraźnie: „[o]rgan podejmujący decyzje dotyczące wyboru i przebiegu kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej”, a „[p]rawo do bezpieczeństwa kadencji oraz nieusuwalność są podstawowymi elementami niezawisłości sędziów”. Zob. również opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, organu doradczego Rady Europy, na temat niezawisłości, bezstronności i uprawnień sędziów, dostępne pod adresem: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp>, w szczególności CCJE, *Opinion no. 3 (2002) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality*, 19 listopada 2002 r.; zob. również CCJE, *Opinion no. 1 (2001) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges*, 23 listopada 2001 r.; *Magna Carta of Judges*, 17 listopada 2010 r., pkt 13 oraz *Opinion no. 18 (2015) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy*, 16 października 2015 r.

17 Zob. Komisja Wenecka, *Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, CDL-AD(2016)001 i *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal of Poland*, CDL-AD(2016)026.

18 Zob. opinie prawne Komisji Weneckiej na temat sprawiedliwości konstytucyjnej oraz *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice*, CDL-PI(2020)004. Zob. również *Report on Judicial Appointments*, Venice Commission, CDL-AD(2007)028-e, 22 June 2007; *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2010)004, 16 marca 2010 r.; oraz *Rule of Law Checklist*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r.

(TUE).¹⁹ Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który jest dla Polski wiążący, zawiera wymogi sprawiedliwego procesu EKPC odnoszące się do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdził, że „gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, dotyczących w szczególności składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, które w odczuciu podmiotów prawa pozwolą wykluczyć powstanie jakiegokolwiek uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów”²⁰. TSUE stwierdził również, że „[p]ojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”²¹. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2, państwa członkowskie UE powinny przyjąć środki wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej osobom fizycznym w dziedzinach objętych prawem wspólnotowym. Trybunał orzekł, że „wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa”²².

15. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się również do zapewnienia „niezawisło[ci] sędziowsk[iej] oraz bezstronno[ci] publicznego wymiaru sprawiedliwości” jako jednego z elementów sprawiedliwości, które „mają szczególne znaczenie dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich ludzi” (Dokument Kopenhaski z 1990 r.)²³ W Dokumencie Moskiewskim z 1991 r.²⁴ państwa uczestniczące zobowiązały się ponadto do „przestrzegania międzynarodowych standardów odnoszących się do niezawisłości sędziów [...] i bezstronnego działania publicznego wymiaru sprawiedliwości” (pkt 19.1) oraz „zapewnienia, aby niezależność władzy sądowiczej została zagwarantowana i zapisana w konstytucji lub przepisach prawa krajowego oraz była przestrzegana w praktyce” (pkt 19.2). Ponadto w dokumencie *Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* Rada Ministerialna OBWE wezwała także państwa uczestniczące OBWE „do wypełniania obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego oraz do przestrzegania zobowiązań OBWE dotyczących praworządności na szczeblu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym, w tym we wszystkich aspektach ustawodawstwa, administracji i sądownictwa”, jako kluczowego

19 Zob. skonsolidowaną wersję [Traktatu o Unii Europejskiej](#), Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Zob. również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), [Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej](#), C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 42.

20 Zob. np. TSUE, [H. & D. przeciwko Refugee Applications Commissioner](#), C-175/11, 31 stycznia 2013 r., pkt. 97.

21 Zob. [Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas](#) [wielka izba], TSUE, C-64/16, 27 lutego 2018 r., pkt 44.

22 Zob. np. [Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej](#), C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 58.

23 [OSCE Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE](#), 5 czerwca–29 lipca 1990 r.), pkt 5 i 5.12.

24 [OSCE Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE](#), Moskwa, 10 września–4 października 1991 r.

elementu umocnienia praworządności na obszarze OBWE²⁵. Bardziej szczegółowe wskazówki znajdują się w dokumentach *ODIHR Warsaw Recommendations on Judicial Independence and Accountability*²⁶ oraz *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia*²⁷.

2. KONTEKST I KRAJOWE RAMY PRAWNE

16. Konstytucja RP określa właściwość Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest jedyną instytucją właściwą do oceny zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 ust. 1), zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 ust. 2) oraz zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 ust. 3). Ponadto każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie (art. 79 ust. 1 i art. 188 ust. 5). Zgodnie z art. 193 Konstytucji „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Trybunał Konstytucyjny jest również uprawniony do stwierdzenia, czy istnieje przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP (art. 131 ust. 1) oraz do kontroli konstytucyjności celów i działalności partii politycznych (art. 188 ust. 4). Ponadto Trybunał Konstytucyjny odpowiada za rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi instytucjami państwa (art. 189).
17. Trybunał Konstytucyjny jest obecnie regulowany ustawą o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Te przyjęte w dniu 30 listopada 2016 r. ustawy uchyliły ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, która z kolei uchyliła ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z późniejszymi zmianami.
18. Analizowane projekty ustaw zostały opracowane w celu rozwiązania problemu trwającego od 2015 r. kryzysu związanego z Trybunałem Konstytucyjnym. W październiku 2015 r. ustępujący Sejm VII kadencji podjął uchwały w sprawie wyboru pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, trzech sędziów, których kadencja kończyła się 6 listopada 2015 r. oraz dwóch sędziów, których kadencja kończyła się odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., po wyborze Sejmu VIII kadencji. 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji podjął pięć uchwał w sprawie „braku mocy prawnej” uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a następnie wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. O ile Prezydent nie przyjął ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji, o tyle sędziowie wybrani przez Sejm VIII kadencji złożyli ślubowanie przed Prezydentem bezpośrednio lub wkrótce po wyborze. 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie wniosku kwestionującego konstytucyjność szeregu przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., potwierdzając zgodność z Konstytucją wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r., oraz stwierdzając niezgodność z Konstytucją wyboru

25 *OSCE Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area*, Helsinki, 4-5 grudnia 2008 r.

26 *Warsaw Recommendations on Judicial Independence and Accountability*, ODIHR, 2023.

27 *Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia*, ODIHR, 2010.

dwóch pozostałych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (sprawa nr K 34/15). Trybunał Konstytucyjny uznał również, że uprawnienie Prezydenta do odebrania ślubowania należy interpretować jako obowiązek niezwłocznego przyjęcia ślubowania od sędziego wybranego do Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm.

19. Równoległe, w dniach 19 listopada 2015 r. i 22 grudnia 2015 r., Sejm VIII kadencji przyjął również kilka poprawek do obowiązującej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Niektóre z tych poprawek, w tym nowe artykuły przewidujące, że kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego biegnie od chwili złożenia ślubowania, zostały uznane za niezgodne z Konstytucją; uściślono wówczas, że kadencja sędziego Trybunału biegnie od dnia jego wyboru przez Sejm, chyba że miejsce, na które został on wybrany, jest jeszcze obsadzone. Cała ustawa nowelizująca z dnia 22 grudnia 2015 r. została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją ze względu na wadliwy sposób jej uchwalenia (sygn. akt K 47/15). Prezes Rady Ministrów odmówił publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która miała wejść w życie w sierpniu 2016 r.; 11 sierpnia Trybunał uznał kilka jej przepisów za niezgodne z Konstytucją (sprawa nr K 39/16), ale Prezes Rady Ministrów ponownie odmówił publikacji wyroku. Obie dwie wyżej wymienione ustawy, o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zostały przyjęte 30 listopada 2016 r. i weszły w życie 3 stycznia 2017 r. (z wyjątkiem niektórych przepisów, które weszły w życie wcześniej). Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego wprowadziła również nowe stanowisko sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału. Prezydent Rzeczypospolitej wkrótce wręczył nominację na to stanowisko, a sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału niezwłocznie dopuściła do składu orzekającego pięciu sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji.
20. W sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (2021 r.)²⁸ ETPC ocenił, czy nieprawidłowości w danej procedurze powołania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu „ustanowionego ustawą” oraz czy równowaga między konkurującymi zasadami, w tym zasadami pewności prawa i nieusuwalności sędziów z jednej strony, a indywidualnym prawem do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, została zachowana w sprawiedliwy i proporcjonalny sposób przez odpowiednie władze państwowe w konkretnych okolicznościach²⁹. W sprawie tej Trybunał stwierdził, że „doszło do naruszenia podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta RP” oraz że Trybunał Konstytucyjny nie stanowił „sądu ustanowionego ustawą”³⁰.
21. Równoległe Trybunał Konstytucyjny wydał szereg wyroków, w których orzekł, że wybrane przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) są częściowo niezgodne z Konstytucją, podobnie jak art. 6 EKPC³¹. 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska

28 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ETPC, nr 4907/18, 7 maja 2021 r., pkt. 4-57.

29 *Ibidem*, pkt. 254-275, stosując trzystopniowy test ze sprawy *Guðmundur Andri Astráðsson przeciwko Islandii* [wielka izba], ETPC, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 243-252.

30 *Ibidem Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, pkt 289.

31 Zob. np. wyrok z 14 lipca 2021 r. (odmawiające mocy środkiem tymczasowym wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości UE na podstawie art. 279 TFUE w celu zagwarantowania skutecznej kontroli sądowej sprawowanej przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą) i wyrok z 7 października 2021 r. (uznający za niekonstytucyjną – a tym samym niewywołującą skutków w polskim porządku prawnym – dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości UE wykładnię art. 19 ust. 1 TUE, zgodnie z którą sąd krajowy może zostać wezwany do kontroli legalności procedury powołania sędziego i wypowiedzenia się w przedmiocie wszelkich nieprawidłowości w procesie powołania w celu sprawdzenia, czy sędzia ten lub sąd, w którym orzeka, spełnia wymogi art. 19 ust. 1 TUE). Zob. również wyroki z dnia 24 listopada 2021 r. i z dnia 10 marca 2022 r. w sprawach K 6/21 i K 7/21, w których Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 6 EKPC w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do Trybunału Konstytucyjnego i uprawnia ETPC do kontroli

skierowała do TSUE skargę przeciwko Polsce „w związku z naruszeniem prawa UE przez polski Trybunał Konstytucyjny i jego orzecznictwo”³².

22. Kryzys konstytucyjny po kontrowersyjnych nominacjach sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. oraz późniejsze działania rządu i reformy legislacyjne podważające niezależność tego organu wywołały liczne obawy na szczeblu europejskim i międzynarodowym³³. Wydarzenia te zasadniczo wpłynęły na pozycję Trybunału i jego zdolność do wykonywania mandatu wynikającego z konstytucji.
23. W swojej ostatniej decyzji dotyczącej wykonania wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, przyjętej na 1483. posiedzeniu w grudniu 2023 r., Komitet Ministrów wezwał Polskę m.in. do podjęcia środków, które: „zapewniają zgodny z prawem skład Trybunału Konstytucyjnego, umożliwiając dopuszczenie do składu Trybunału trzech sędziów wybranych w październiku 2015 r. i sprawowanie ich funkcji do końca dziesięcioletniej kadencji, wykluczając jednocześnie ze składu sędziów wybranych nieprawidłowo; (ii) zajmą się statusem orzeczeń już wydanych w sprawach dotyczących skarg konstytucyjnych z udziałem sędziego(ów) powołanego(-ych) nieprawidłowo; oraz (iii) są w stanie zapobiec niepożądanemu wpływowi zewnętrznemu na powoływanie sędziów w przyszłości”³⁴.
24. W uzasadnieniu do projektów ustaw wskazuje się na powyższe nieprawidłowości, a w szczególności zwraca się uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie spełnia wymaganych standardów niezawisłości i bezstronności, a jego orzecznictwo nosi znamiona podporządkowania interesom politycznym³⁵.
25. Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, składający się ze 128 artykułów, ma zastąpić przyjętą 30 listopada 2016 r. ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ustawę o organizacji i zasadach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, konsolidując odpowiednie przepisy w jednym akcie prawnym. Projekt ustawy o przepisach wprowadzających, składający się z 16 artykułów, zawiera konieczne poprawki do innych aktów prawnych, a także przepisy uchylające, przejściowe i dostosowujące.

3. WŁAŚCIWOŚĆ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

26. Artykuł 2 projektu ustawy odzwierciedla kompetencje Trybunału Konstytucyjnego wymienione w art. 188 i 189 Konstytucji. Ponadto art. 3 stanowi, że „Trybunał sygnalizuje właściwym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Ten sam artykuł stanowi ponadto, że Prezes Trybunału „może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji”.
27. Nie jest jasne, czy to dodatkowe zadanie Trybunału ma być realizowane w toku orzekania, czy też na zasadzie odrębnej procedury lub doraźnie w ramach działań

legalności powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz w zakresie, w jakim, m.in. uprawnia sądy krajowe i ETPC do przeprowadzenia szczególnej oceny w kontekście ustalenia zgodności innych sądów z wymogiem „sądu ustanowionego ustawą”.

32. Zob. *The European Commission Decides to Refer Poland to the CJEU for Violations of E.U Law by Its Constitutional Tribunal*, notatka prasowa, Komisja Europejska, 15 lutego 2023 r.; oraz *Komisja przeciwko Polsce*, sprawa C-448/23, TSUE.

33. Zob. m.in. *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)001, 11 marca 2016 r. oraz *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)026, 14 października 2016 r.; *oświadczenie i raport na temat polski*, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 8 lipca 2016 r. oraz *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers on his Mission to Poland*, Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, kwiecień 2018 r. Zob. także rozdział dotyczący Polski w *Sprawozdania na temat praworządności*, Komisja Europejska.

34. Zob. decyzja dotycząca wykonania wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy na 1483. posiedzeniu w grudniu 2023 r.; zob. <<https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-58569>>.

35. Uzasadnienie do [projektu ustawy nr 254](#), s. 7-8.

przewidzianych w art. 12 projektu ustawy. Nowa kompetencja w zakresie sygnalizowania uchybień i luk w prawie, o ile nie będzie wykonywana podczas orzekania, rodzi kilka obaw.

28. Po pierwsze, nowe zadanie może zaszkodzić pozycji Trybunału jako arbitra konstytucyjności, bo będzie on wypowiadać się na temat kwestii prawnych, które mogą później stać się przedmiotem jego oceny w ramach orzekania konstytucyjnego. W szczególności mogą wówczas powstać wątpliwości co do bezstronności orzeczniczej Trybunału, jeżeli sędziowie uczestniczący w jego wykonywaniu zostaną następnie powołani do rozstrzygnięcia sporu konstytucyjnego dotyczącego wykładni przedmiotowych przepisów lub norm³⁶. Projekt ustawy zdaje się nie precyzować procedury, która powinna być stosowana w celu sygnalizowania „uchybień i luk”, stwarzając ryzyko upolitycznienia Trybunału, gdyby akty normatywne były oceniane poza tokiem orzekania i bez formalnego wniosku ze strony właściwej instytucji państwowej. Jeżeli intencją jest umożliwienie Trybunałowi sygnalizowania pewnych (potencjalnych) problemów konstytucyjnych, przy jednoczesnym orzekaniu w przedmiocie skargi konstytucyjnej i rozpatrywaniu zagadnień prawnych niezwiązanych z „sygnalizowanym” problemem konstytucyjnym, wówczas omawiana kompetencja powinna zostać doprecyzowana. Po drugie, ustanowienie jej jako obowiązku mogłoby sugerować, że Trybunał powinien aktywnie monitorować i analizować wszystkie akty normatywne uchwalane przez instytucje państwowe w celu identyfikowania uchybień i luk. Zadanie to mogłoby być obciążeniem dla Trybunału, utrudniając skuteczne i szybkie wypełnianie jego podstawowych konstytucyjnych obowiązków. W ostatecznym rozrachunku może to mieć wpływ na prawo do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie, zapisane w art. 6 EKPC i art. 14 MPPOiP. Artykuł 3 może również wydawać się sprzeczny z art. 46 ust. 2 projektu ustawy, który stanowi, że Trybunał jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, chyba że – jak wspomniano powyżej – jego celem jest uprawnienie Trybunału do sygnalizowania ustawodawcy, w toku orzekania, stwierdzonych uchybień i luk, które wykraczają poza zakres zaskarżenia lub skargi. Jeśli taki jest cel, kwestię tę należy uściślić.
29. Jeśli nowa kompetencja ma służyć wskazywaniu kwestii prawnych wynikających z norm przyjętych w czasie kryzysu konstytucyjnego (zob. pkt 19-23 powyżej), stwierdzone kwestie mogłyby być rozstrzygane w ramach kontroli konstytucyjności na zasadzie *ex post*.
30. Ten rodzaj kompetencji jest rzadkością w praktyce porównawczej. W regionie OBWE tylko kilka uczestniczących państw przyznaje zbliżoną rolę monitorującą instytucjom kontroli konstytucyjności. W Chorwacji i Czarnogórze Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek monitorować egzekwowanie konstytucyjności i legalności oraz powiadamiać ustawodawcę o wszelkich stwierdzonych przypadkach niezgodności z konstytucją i prawem³⁷. W opinii na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Czarnogóry z 2008 r. Komisja Wenecka odradziła przydzielenie temu organowi ogólnego zadania monitorowania konstytucyjności i legalności, argumentując, bo zostałaby w ten sposób wepchnięty na arenę polityczną³⁸. W wielu krajach odpowiedzialność za wskazywanie i sygnalizowanie wad porządku prawnego spoczywa na prokuraturze generalnej lub podobnej instytucji. Organy te udzielają porad prawnych rządowi i agencjom rządowym i zazwyczaj nie pełnią funkcji orzeczniczych.

36 Zob. np. do celów porównania, ETPC *McGonnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 28488/95, 8 lutego 2000 r., pkt 55.

37 Zob. Konstytucja Republiki Chorwacji, art. 125, Ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Chorwacji, art. 104, Konstytucja Czarnogóry, art. 149 oraz Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym Czarnogóry, art. 112.

38 Zob. *Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro* Komisja Wenecka, 24 października 2008 r., pkt 80.

31. Ponadto Konstytucja RP nie przewiduje możliwości przyznania Trybunałowi Konstytucyjnemu dodatkowych kompetencji w drodze ustawy, stanowiąc jedynie, że organizację i tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa (art. 197 Konstytucji). Takie rozwiązanie konstytucyjne jest ważnym zabezpieczeniem zasady podziału władzy, ponieważ zmniejsza ryzyko jednostronnej zmiany systemu kontroli i równowagi między różnymi gałęziami rządu przez urzędującą większość parlamentarną. Nie wydaje się zatem, aby ustawodawca zwykły był uprawniony do powierzenia Trybunałowi Konstytucyjnemu dodatkowych obowiązków.
32. **W świetle powyższego zaleca się zatem zmianę art. 3 projektu ustawy poprzez uściślenie, że uprawnienie do sygnalizowania „uchybień i luk w prawie” przysługuje wyłącznie w kontekście orzekania konstytucyjnego, lub rezygnację w ogóle z takiej funkcji. Alternatywnie projektodawcy mogliby rozważyć upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do nadzorowania wykonywania jego własnych wyroków i zgłaszania odpowiednim organom ewentualnych zastrzeżeń w tym zakresie.**

ZALECENIE A.

Należałoby całkowicie zrewidować kwestię odpowiedzialności Trybunału Konstytucyjnego za sygnalizowanie uchybień i luk w prawie lub zmienić brzmienie art. 3 projektu ustawy, aby doprecyzować, że taka odpowiedzialność powstaje jedynie w toku orzekania konstytucyjnego.

4. OBOWIĄZEK SPRAWOZDAWCZY PREZESA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO WOBEC WŁADZY USTAWODAWCZEJ

33. Artykuł 4 ust. 1 projektu ustawy nakłada na Prezesa Trybunału obowiązek przedkładania corocznie Sejmowi i Senatowi informacji „o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, a także o problemach związanych z wykonywaniem orzeczeń Trybunału”. Nad taką informacją nie przeprowadza się głosowania. Przedmiotową informację Prezes Trybunału przesyła również Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Ministrów, Ministrowi Sprawiedliwości, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Radzie Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu i kilku innym niezależnym organom regulacyjno-nadzorczym.
34. Ustanowienie procedur wymiany informacji i dialogu między organem kontroli konstytucyjności – lub szerzej sądownictwem – a władzą ustawodawczą jest godne pochwały, pod warunkiem, że nie zagraża niezależności tego organu ani nie pozwala mu wykroczyć poza mandat sędziowski³⁹. Dialog między organem kontroli konstytucyjności a innymi gałęziami władzy może mieć wartość z punktu widzenia skutecznego funkcjonowania tego organu, jak i praworządności. Organ kontrolujący zgodność z konstytucją, choć powinien orzekać niezależnie, bez ingerencji ze strony innych gałęzi władzy i bez zważania na interesy prywatne, nieuniknienie wchodzi w kontakt z innymi organami państwowymi. Władza ustawodawcza zapewnia mu środki finansowe, a władza wykonawcza ponosi ostateczną odpowiedzialność za zapewnienie egzekwowania orzeczeń sądowych. Dialog z tymi organami może dać instytucji kontroli konstytucyjnej sposobność, aby zwracać uwagę na przeszkody dla jej skuteczności,

39 Zob. np. *Opinion No. 18(2015)*, „*The Position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy*”, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), 16 października 2015 r., pkt 11, w której wyjaśnia się, że zasady podziału władzy i niezawisłości sądów nie wykluczają dialogu między trzema gałęziami władzy i stwierdza, że „istnieje fundamentalna potrzeba naznaczonego szacunku dyskursu między wszystkimi gałęziami władzy, który uwzględnia zarówno niezbędny rozdział, jak i niezbędną współzależność między nimi”.

niezależności i poszanowania jej decyzji, a także wypowiadać się na temat opracowywania przepisów dotyczących jej statusu i funkcjonowania.

35. Chociaż proponowana procedura przedkładania informacji jest godna pochwały, należy ją starannie zaprojektować, aby nie zagrażała niezależności Trybunału Konstytucyjnego ani nie umożliwiała wykroczenia poza przyznany mu mandat. W tym względzie pozytywnie należy ocenić zabezpieczenie w postaci przewidzianego w art. 4 ust. 2 projektu ustawy zakazu głosowania przez izby ustawodawcze nad informacjami przekazanymi przez Prezesa Trybunału. Niejasno określony i nadmiernie szeroki jest natomiast zakres informacji, które mają być corocznie przedkładane przez Prezesa Trybunału. W szczególności sformułowanie „informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału” nie powinno być nadużywane przez władzę ustawodawczą, aby żądać uzasadnień lub wyjaśnień dotyczących linii orzeczniczej Trybunału lub szczegółowo badać ewentualne spory między sędziami wchodzącymi w jego skład. Takie praktyki podporządkowałyby Trybunał władzy ustawodawczej i podważyłyby jego niezależność. Z drugiej strony, Prezes Trybunału nie powinien nadużywać obowiązku informacyjnego w celu uzupełniania orzecznictwa Trybunału lub wydawania opinii w kwestiach prawnych, które wykraczają poza wykonywanie konstytucyjnego mandatu TK lub w sprawach nieprzekazanych przez właściwy organ.
36. Ponadto, jako że instytucje kontroli konstytucyjności świadczą usługi publiczne za pomocą środków finansowych pochodzących od podatników, powinny one rozliczać się przed opinią publiczną z wykorzystania tych środków do wypełniania konstytucyjnego mandatu. Powszechną praktyką wśród takich instytucji jest publikacja corocznych sprawozdań, które zawierają omówienie ich działalności, zestawienie najważniejszych decyzji oraz informacje o działalności i wydatkach. Tego typu sprawozdania przyczyniają się do lepszego zrozumienia przez opinię publiczną roli instytucji kontroli konstytucyjności i wzrostu zaufania do nich. Służą one również jako mechanizm przejrzystości i rozliczalności, pozwalając społeczeństwu zobaczyć, jak wydawane są pieniądze z podatków. **W związku z powyższym zaleca się zawężenie zakresu informacji składanych corocznie przez Prezesa Trybunału Sejmowi i Senatowi do statystyk dotyczących orzecznictwa i działalności Trybunału, jego budżetu i wydatków, przeszkód w zakresie jego niezależności i funkcjonowania oraz innych kwestii związanych z wykonywaniem jego orzeczeń. Alternatywnie można rozważyć wprowadzenie instytucji corocznych sprawozdań, w których Trybunał Konstytucyjny informowałby odpowiednie władze oraz opinię publiczną o swojej pracy, a także o ważnych aspektach kontroli konstytucyjnej.**

5. SKŁAD I WYBÓR SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

37. Ogólnie rzecz biorąc, w porównaniu z nominacjami sędziowskimi w sądach powszechnych, władza wykonawcza i ustawodawcza mogą odgrywać bardziej aktywną rolę w procesie obsadzania sądów konstytucyjnych ze względu na szczególny charakter i rolę orzecznictwa konstytucyjnego. Jednocześnie w przypadku, gdy Trybunał zajmuje się konstytucyjnymi prawami jednostki, a wynik postępowania przed Trybunałem ma decydujące znaczenie dla określenia jej praw i obowiązków obywatelskich, taka działalność wchodzi w zakres art. 6 EKPC i art. 14 MPPOiP, a zarówno instytucja, jak i jej sędziowie powinni być niezawisli. Ponadto w odniesieniu do wykonania wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* Komitet Ministrów wezwał

Polskę m.in. do podjęcia środków, które: „są w stanie zapobiec niepożądanemu wpływowi zewnętrznemu na powoływanie sędziów w przyszłości”⁴⁰.

38. Aby ustalić, czy Trybunał Konstytucyjny i jego sędziowie spełniają przesłanki niezawisłości, należy wziąć pod uwagę różne elementy, takie jak sposób powoływania sędziów i określania ich kadencji, istnienie gwarancji ochrony przed naciskami z zewnątrz, a także pytanie, czy dany organ wydaje się niezależny (zob. pkt 11-14 powyżej). W regionie OBWE istnieją różne mechanizmy wyboru i powoływania sędziów sądów konstytucyjnych⁴¹ i nie ma jednego modelu, który pasowałby do wszystkich uwarunkowań krajowych.

5.1. Wymagania kwalifikacyjne

39. Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego muszą być wybierani „spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. W art. 17 ust. 1 projektu ustawy wymienione są dodatkowe wymogi, które należy spełnić, aby kwalifikować się do objęcia stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wybrana osoba musi być w wieku od 40 do 70 lat, wyróżniać się wiedzą prawniczą i posiadać kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴².
40. Przy jednej dziewięcioletniej kadencji (art. 194 ust. 1 Konstytucji) i braku obowiązkowego wieku emerytalnego określonego w projekcie ustawy, maksymalny wiek sędziego Trybunału Konstytucyjnego może wynosić 79 lat. Wymóg minimalnego wieku 40 lat ma sens z punktu widzenia doświadczenia życiowego i dojrzałości i jest powszechny w praktyce porównawczej⁴³. Rozważany maksymalny wiek wydaje się jednak stosunkowo wysoki. Zazwyczaj 70 lat uznaje się za górną granicę wieku dla sędziów trybunałów konstytucyjnych⁴⁴. Oceniając normy regulujące limit wieku sędziów lub członków trybunałów konstytucyjnych, Komisja Wenecka zaleciła albo ustalenie 60

40 Zob. < <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-58569>>.

41 Ogólnie rzecz biorąc, w regionie OBWE można wyróżnić trzy główne systemy wyboru i powoływania sędziów sądów konstytucyjnych: a) na podstawie powołania, b) na podstawie wyboru, c) systemy mieszane, które łączą wybór z powołaniem. Systemy oparte na zasadzie powołania nie obejmują głosowania na forum organów przedstawicielskich (np. systemy *common law* zazwyczaj obejmujące mechanizm nominalnego powoływania sędziów przez głowę państwa (*rubber stamp appointment*) lub na podstawie wiążącej nominacji ze strony władzy wykonawczej (Kanada, Irlandia, Malta); skandynawskie sądy najwyższe). W większości krajów stosujących systemy oparte na wyborze, organem wybierającym jest jedyna izba parlamentu (np. Estonia, Węgry, Łotwa, Liechtenstein, Litwa, Słowenia, Macedonia Północna), niższa izba parlamentu (np. Chorwacja, Polska), obie izby ustawodawcze (np. Niemcy) lub obie izby obradujące wspólnie (np. Szwajcaria); w takich systemach kandydaci mogą być zgłaszani przez wiele różnych organów np. prezydenta (Słowenia), wyższą izbę parlamentu (Chorwacja), kombinację parlamentu, rządu i sądu najwyższego (Łotwa, Litwa) lub rady sędziowskiej (Macedonia Północna). W systemach mieszanych decyzja jest podejmowana wspólnie przez organy wykonawcze, ustawodawcze i czasami sądowe (np. w kilku krajach, m.in. w Bułgarii, Gruzji, we Włoszech i na Ukrainie, uprawnienia do powołania są dzielone na trzy sposoby między prezydenta kraju, parlament i organ sądowy: we Włoszech komponent wyborczy wymaga większości dwóch trzecich głosów na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu, co zawsze oznacza uwzględnienie opozycji w procedurze powołania; w Hiszpanii komponent wyborczy ma dominujące znaczenie, ponieważ oprócz dwóch kandydatów mianowanych przez rząd federalny i władzę sędziowską, obie izby ustawodawcze, Kongres i Senat, wybierają po czterech sędziów, mimo że wszyscy kandydaci są nominalnie powoływani przez króla, który jednak nie ma swobody odrzucenia przedstawionych kandydatur; w Portugalii, która posiada wyjątkową odmianę systemu mieszanego, w procedurze uczestniczy władza ustawodawcza i sam Trybunał Konstytucyjny).

42 Artykuł 30 [ustawy o Sądzie Najwyższym](#) przewiduje, że do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołana osoba, która spełnia następujące wymogi: „1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych; 2) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwa skarbowego; 3) ukończyła 40 lat; 4) jest nieskazitelnego charakteru; 5) ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; 6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; 7) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; 8) posiada co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa, radcy, albo przez co najmniej dziesięć lat wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza; 9) nie pełniła służby, nie pracowała ani nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu”.

43 Zob. np. [Konstytucja Armenii](#), art. 165 ust. 1; [Konstytucja Republiki Czeskiej](#), art. 19 ust. 2 i art. 84 ust. 3; [Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym Niemiec](#), część 1, sekcja 3.1; [Konstytucja Mongolii](#), art. 65 ust. 2; [Konstytucja Słowacji](#), art. 134 ust. 3; [Konstytucja Ukrainy](#), art. 14.

44 [Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice](#), Komisja Wenecka, CDL-PI(2020)004, październik 2022 r., str. 14-15.

lat jako maksymalnego wieku, w którym można zostać sędzią, albo ustanowienie obowiązkowego wieku emerytalnego wynoszącego 70 lat, przy czym to drugie rozwiązanie uznano za preferowane. Jednocześnie ustalenie maksymalnego wieku sędziów w drodze ustawodawstwa (poprzez określenie maksymalnego wieku kandydatów i/lub obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku) budzi obawy, ponieważ ustalony wiek można zmienić zwykłą większością głosów, aby usunąć urzędujących sędziów i przejąć trybunał konstytucyjny⁴⁵. **Aby ograniczyć to ryzyko, docelowo zaleca się rozważyć wskazanie w Konstytucji wymogów wiekowych dla kandydatów na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku. W każdym razie jakkolwiek zmiana w tym zakresie powinna dotyczyć wyłącznie przyszłych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a nie tych, którzy pełnią kadencję w momencie uchwalenia takiej zmiany konstytucyjnej.**

41. Chociaż podobne rodzaje przepisów można znaleźć w innych państwach uczestniczących OBWE, wymogi „wyróżnia[nia] się wiedzą prawniczą” (art. 17 ust. 1 projektu ustawy) i posiadania „nieskazitelnego charakteru” (art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy o Sądzie Najwyższym) mogą sugerować pewną formę subiektywnej oceny i potencjalnie prowadzić do różnic w zrozumieniu i interpretacji tych wymogów. W opinii na temat projektu ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Armenii Komisja Wenecka zauważyła, że takie kryteria „o ile nie zostaną uszczegółowione w projekcie ustawy, mogą być trudne do precyzyjnego ustalenia w praktyce, ale są odpowiednie”, zauważając, że podobne rodzaje przepisów obowiązują również w innych krajach⁴⁶. **Zaleca się zapewnienie możliwości opracowania wytycznych lub wyjaśnień dotyczących tego rodzaju wymogów kwalifikacyjnych, aby zagwarantować przewidywalność, przejrzystość i pewność prawną procesu wyboru sędziów.** W odniesieniu do pojęcia „nieskazitelnego charakteru” projektodawcy mogą oprzeć się na opinii Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który wyjaśnił, że „cechy takie jak uczciwość, wysokie poczucie odpowiedzialności, odwaga, godność, pracowitość, uczciwość, dyskrecja, szacunek wobec innych i niekaralność (...), a także (oczywiście) niezależność i bezstronność” składają się na wymóg „wysokich kwalifikacji moralnych”⁴⁷.
42. Zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu ustawy i art. 30 [ustawy o Sądzie Najwyższym](#), na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może być wybrana osoba, która „ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „posiada co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa, radcy, albo przez co najmniej dziesięć lat wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza”. Większość państw uczestniczących OBWE, które posiadają wyspecjalizowany organ kontroli konstytucyjności, również wymaga, aby członkowie trybunału konstytucyjnego posiadali kwalifikacje i doświadczenie prawnicze. Niektóre trybunały konstytucyjne wyraźnie dopuszczają w swoim składzie przedstawicieli zawodów innych niż prawnicze, aby zapewnić różnorodność specjalistycznej wiedzy i ludzkiego doświadczenia, ale w praktyce sądy te składają się głównie z prawników⁴⁸. Różne kraje mają różne wymagania, jeśli chodzi o długość i rodzaj doświadczenia

45 Zob. ustawę z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw; zob. też ODIHR, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017 r.)*, 13 listopada 2017 r. pkt. 109-112.

46 Zob. *Opinion on the draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Armenia* Komisja Wenecka, 19 czerwca 2017 r., pkt 13.

47 *A Short Guide on the Panel's Role and the Minimum Qualifications Required of a Candidate*, Rada Europy, Zespół do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, 2020 r., str. 7.

48 Zob. *The Composition of Constitutional Courts*, Komisja Wenecka, CDL-STD(1997)020-e, 1997, str. 8.

prawniczego, ale kilka wśród krajów, które zezwalają na kandydowanie zarówno zwykłym sędziom, jak i osobom wykonującym zawód prawniczy, oczekuje od kandydatów więcej lat doświadczenia w zawodzie prawniczym niż w sądownictwie. Stosunkowo często zdarza się również, że profesorowie prawa mogą ubiegać się o urząd sędziiego organu kontroli konstytucyjności, co można by uwzględnić w wykazie doświadczenia prawniczego uprawniającego do kandydowania.

43. Artykuł 17 projektu ustawy wprowadza również kilka przesłanek, które uniemożliwiają osobie posiadającej stosowne kwalifikacje kandydowanie na stanowisko sędziiego konstytucyjnego. W szczególności posłowie, senatorowie, posłowie do Parlamentu Europejskiego lub osoby wchodzące w skład Rady Ministrów nie mogą ubiegać się o stanowisko w Trybunale Konstytucyjnym przez okres 4 lat od wygaśnięcia mandatu (art. 17 ust. 2 projektu ustawy). Ponadto osoba, która była członkiem partii politycznej, może kandydować na stanowisko sędziiego Trybunału, jeżeli od zakończenia członkostwa w partii politycznej upłynęły co najmniej 4 lata (art. 17 ust. 3 projektu ustawy).
44. Czteroletni okres dyskwalifikacji byłych członków rządu i parlamentu przewidziany w art. 17 ust. 2 projektu ustawy ma na celu zwiększenie neutralności politycznej sędziów konstytucyjnych. Wykluczenie to co do zasady wpisuje się w wymogi niezawisłości i bezstronności sądów⁴⁹, natomiast kwestią sporną jest czas jego trwania. Czteroletnia dyskwalifikacja może wydawać się nietypowo długim okresem, choć może również zmniejszyć ryzyko powstania wątpliwości co do bezstronności oraz potencjalnego konfliktu interesów w przypadku, gdy sędzia mógł uczestniczyć w opracowywaniu kwestionowanego aktu prawnego podczas pełnienia poprzedniej funkcji członka rządu lub parlamentu, co wymagałoby jego wyłączenia ze sprawy. Takiemu konfliktowi interesów można również zaradzić poprzez mechanizm wyłączenia sędziiego ze sprawy. Jednak w obecnym brzmieniu art. 17 ust. 2 nie wyklucza kandydatów, którzy są czynnymi członkami rządu lub parlamentu w momencie nominacji. **W związku z tym zaleca się, aby zakazem kandydowania na stanowisko sędziiego TK objąć również osoby będące czynnymi członkami rządu lub parlamentu.**
45. Z drugiej strony, dyskwalifikacja byłych członków partii politycznych na okres czterech lat po ustaniu członkostwa w partii wydaje się zbyt długa i nadmiernie narusza prawo do udziału w sprawach publicznych. Można również uznać, że nieproporcjonalnie ogranicza ona prawo do wolności zrzeszania się zagwarantowane w art. 58 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 11 EKPC i art. 22 MPPOiP. W obliczu podobnych ograniczeń w projekcie ustawy w Ukrainie, Komisja Wenecka stwierdziła, że „należy pogodzić dwie ważne zasady – ochronę bezstronności sędziów i wartość zaangażowania politycznego w demokracji”⁵⁰. Komisja Wenecka zaleciła ponowne rozważenie tych ograniczeń, wyrażając pogląd, że „działalność polityczna obywateli wpisuje się w istotę pluralistycznej demokracji, a zatem należy ją wspierać. Obejmuje to działalność w ramach partii politycznych, nawet w przypadku osób, które posiadają kwalifikacje umożliwiające im objęcie stanowiska sędziiego konstytucyjnego w przyszłości”⁵¹. Jednocześnie pełnienie w niedalekiej przeszłości funkcji kierowniczej w partii politycznej mogłoby podważać zaufanie do bezstronności i niezależności sędziów organu kontroli konstytucyjnej, co może uzasadniać pewne ograniczenia w tym

49 Zob. *2019 Report of the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, 29 kwietnia 2019 r., pkt 110; *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges*, CCJE, pkt. 27-36; *Joint Guidelines on Political Party Regulation*, ODIHR i Komisja Wenecka, II wydanie, 2020 r., pkt 147.

50 Zob. *Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Ukraine*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)034, pkt. 30-32. Ograniczenia obejmowały dwuletni okres dyskwalifikacji dla członków partii politycznych, kandydatów i wybieralnych członków rządu lub niższych urzędów państwowych, a także osób, które miały udział w zarządzaniu lub finansowaniu kampanii politycznych lub innych działań politycznych.

51 *Ibidem*, pkt 31. Zob. również *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani przeciwko Włochom*, ETPC, nr 35972/97, 2 sierpnia 2001 r.

zakresie⁵². W związku z tym zaleca się ponowne rozważenie członkostwa w partii politycznej jako dyskwalifikującej przesłanki lub ograniczenie jej do osób, które ostatnio pełniły funkcje kierownicze w partii politycznej.

ZALECENIE B.

1. W art. 17 ust. 2 należałoby wprowadzić wyraźny zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału przez osoby będące czynnymi członkami rządu lub parlamentu.
2. Należałoby zrewidować zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału przez okres 4 lat od zakończenia członkostwa w partii politycznej lub przynajmniej ograniczyć go do osób, które zajmują lub ostatnio zajmowały stanowiska kierownicze w partii politycznej.

5.2. Procedura wyboru

46. Konstytucja stanowi jedynie, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm (art. 194 ust. 1). W projekcie ustawy tryb wyboru podzielony jest na osiem kolejnych etapów (art. 16, 18, 19 i 20). Po pierwsze, Marszałek Sejmu ogłasza rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 5 miesięcy przed upływem kadencji sędziego (art. 18 ust. 2) lub niezwłocznie w przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji (art. 18 ust. 3). Po drugie, właściwe organy mogą zgłosić kandydata Marszałkowi Sejmu nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji sędziego Trybunału (art. 18 ust. 1 i 2). W przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji, kandydatury muszą zostać zgłoszone nie później niż 30 dni od rozpoczęcia postępowania w sprawie wyboru (art. 18 ust. 3). Po trzecie, Marszałek Sejmu następnie sprawdza, czy zgłoszenia zostały dokonane przez uprawniony podmiot i czy kandydaci spełniają wymogi kwalifikacyjne (art. 18 ust. 5). Po czwarte, po przeprowadzeniu weryfikacji Marszałek Sejmu przedstawia kandydatury posłom, Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) i opinii publicznej (art. 19 ust. 1). Po piąte, KRS, po wysłuchaniu kandydatów, przedstawia opinię na ich temat Marszałkowi Sejmu, który następnie przedstawia ją posłom (art. 19 ust. 2). Szósty etap polega na otwartym wysłuchaniu kandydatów z udziałem posłów i organizacji społecznych (art. 19 ust. 3). Po siódme, Sejm wybiera sędziego Trybunału większością trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów (art. 16 ust. 1). Ostatni etap to złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału wobec Prezydenta RP (art. 20).

5.2.1. Organy uprawnione do zgłoszenia kandydata

47. Projekt ustawy znacząco rozszerza katalog podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z dotychczasowym trybem zgłaszania kandydat⁵³, kandydata może zgłosić wyłącznie Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów na Sejm. Projekt ustawy przyznaje natomiast prawo zgłoszenia kandydata Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydium Sejmu, grupie co najmniej 50 posłów, grupie co najmniej 30 senatorów, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej i Krajowej Radzie Prokuratorów (art. 18 ust. 1).

⁵² Zob. np. *Joint Guidelines on Political Party Regulation*, ODIHR i Komisja Wenecka, II wydanie, 2020 r., pkt. 147-148.

⁵³ Obecnie Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów (zob. art. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego odsyłający do Regulaminu Sejmu i art. 30 Regulaminu). Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (uchylonej), kandydata może zgłosić wyłącznie Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów na Sejm.

48. W sytuacji, gdy Sejm posiada wyłączne kompetencje do wyboru wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji), za wartościowe należy uznać umożliwienie innym organom władzy i organizacjom zawodów prawniczych zgłaszania kandydatów. Wprowadza to elementy mechanizmu wyboru na zasadzie współpracy przy jednoczesnym zachowaniu parametrów określonych w Konstytucji. Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatur prawdopodobnie pozwoli poszerzyć pulę kandydatów, przyczyniając się do zwiększenia reprezentatywności, pluralizmu i różnorodności składu Trybunału Konstytucyjnego. Włączenie innych gałęzi władzy i zawodów prawniczych w proces zgłaszania kandydatów może również sprzyjać większej akceptacji decyzji Trybunału wśród pozostałych władz. Ponadto umożliwienie sędziom i przedstawicielom zawodów prawniczych dokonywania zgłoszeń mogłoby zapewnić dostępność alternatywnych kandydatów, skłaniając różne partie w Sejmie, aby nie zajmowały maksymalistycznego stanowiska w sprawie własnego kandydata, lecz dążyły do kompromisu i uzyskania niezbędnej większości trzech piątych głosów. Zmianę tę należy zatem uznać za wskazaną.

5.2.2. Sprawdzenie kandydatur przez Marszałka Sejmu

49. Zgodnie z art. 18 ust. 5 projektu ustawy, Marszałek Sejmu sprawdza, czy zgłoszenia zostały dokonane przez uprawniony podmiot i czy kandydaci spełniają wymogi dotyczące kwalifikacji. Zmieniona wersja projektu ustawy przyjęta przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. zawiera nowy art. 18 ust. 6, który przewiduje obowiązek odrzucenia przez Marszałka Sejmu zgłoszeń dokonanych przez podmiot nieuprawniony, wniesionych po upływie terminu, niezawierających wymaganych dokumentów lub dotyczących kandydata, który nie spełnia wymagań kwalifikacyjnych. Chociaż poprawka ta jest godna pochwały, **zaleca się uzupełnienie projektu ustawy o wymóg, aby Marszałek Sejmu przedstawiał publicznie dostępne uzasadnienie każdej decyzji o odrzuceniu kandydatury** w celu dodatkowej poprawy przejrzystości i uczciwości procedury wyboru.

5.2.3. Wysłuchanie kandydatów przez KRS

50. Artykuł 19 ust. 2 projektu ustawy oraz art. 6 projektu ustawy o przepisach wprowadzających w zmienionym brzmieniu przewidują, że Krajowa Rada Sądownictwa, po wysłuchaniu kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału, przedkłada opinię na ich temat Marszałkowi Sejmu, który następnie przedstawia ją posłom. W przepisie tym wskazany jest art. 186 ust. 1 Konstytucji, który obliguje KRS, aby stała na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
51. Z zastrzeżeniem reformy KRS w celu wyeliminowania jej istniejących dysfunkcji strukturalnych⁵⁴, opinia tego organu mogłaby przyczynić się do bardziej merytorycznej dyskusji w Sejmie na temat kandydatów przed głosowaniem. Wysłuchania prowadzone przez posłów mogą nosić znamiona upolitycznienia, natomiast KRS powinna być co do zasady niezależna i bezstronna, a także może być w stanie lepiej ocenić wiedzę prawniczą i zdolność rozumowania kandydatów. Chociaż ten proponowany obowiązkowy krok wprowadza elementy mechanizmu wyboru na zasadzie współpracy, opinia KRS nie jest wiążąca, a zatem nie stwarza ryzyka blokowania, ani nie ogranicza uprawnień decyzyjnych Sejmu.

5.2.4. Wybór przez Sejm kwalifikowaną większością głosów

52. Konstytucja stanowi, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm (art. 194 ust. 1), pozostawiając szczegóły procedury wyboru do określenia w drodze ustawy. Zgodnie z obowiązującymi zasadami wyboru, sędziowie

54 Zob. *Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (8 kwietnia 2024 r.).

Trybunału Konstytucyjnego są wybierani bezwzględną większością głosów⁵⁵. W projekcie ustawy proponuje się podwyższenie tego progu do większości trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 16 ust. 1).

53. W obecnym kształcie wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów budzi wątpliwości. Biorąc pod uwagę, że wszystkich 15 sędziów Trybunału jest wybieranych przez Sejm, a ani Konstytucja, ani ustawy nie wymagają, aby ich kadencja była rozłożona w czasie, oznacza to, że partia mająca większość może jednostronnie powoływać sędziów Trybunału, których mandaty wygasają w trakcie kadencji Sejmu, a tym samym zasadniczo wpływać na skład Trybunału. Takie rozwiązanie podważa niezależność i bezstronność Trybunału Konstytucyjnego i jest sprzeczne z międzynarodowymi dobrymi praktykami. Gdy ustawodawca wybiera zdecydowaną większość lub wszystkich członków organu kontroli konstytucyjności, kluczowe znaczenie ma wymóg kwalifikowanej większości głosów, aby zapewnić, że sędziowie mają poparcie szerokiego spektrum politycznego, a nie tylko większości parlamentarnej. Większość kwalifikowana ma na celu zapewnienie szerokiego porozumienia w legislaturze między różnymi siłami politycznymi i ma na celu odpolitycznienie procesu wyboru sędziów. Wymagając od większości dążenia do kompromisu z mniejszością ustawodawczą, mechanizm ten zachęca do umiaru w procesie wyboru i wspiera zgłaszanie kandydatów, którzy mogą uzyskać poparcie wielu partii politycznych. **W związku z tym proponowane zwiększenie większości do trzech piątych jest pożądaną zmianą na lepsze, wpisując się w dobre praktyki w regionie OBWE, gdzie wybór sędziów konstytucyjnych przez parlament często wymaga większości kwalifikowanej⁵⁶.**
54. Wymóg większości kwalifikowanej, choć godny polecenia, może być trudny do zrealizowania i prowadzi czasami do impasu, szczególnie w przypadku braku kultury demokratycznego kompromisu między siłami politycznymi. Taki impas może natomiast zachwiać równowagą w składzie organu kontroli konstytucyjności. Może również skutkować niemożnością obradowania i brakiem decyzyjności Trybunału Konstytucyjnego z powodu braku kworum. Aby uniknąć takich sytuacji, kilka krajów w regionie OBWE opracowało automatyczne rozwiązania i/lub mechanizmy zapobiegające impasowi. Ustawa przewiduje jedno automatyczne rozwiązanie: sędzia Trybunału po upływie kadencji ma pełnić funkcję do czasu wyboru następcy (art. 16 ust. 2). Rozwiązanie to, spotykane również w praktyce porównawczej⁵⁷, jest godne pochwały, ponieważ zapobiega wakatom w przypadku, gdy Sejm nie wybierze nowego sędziego wymaganą większością trzech piątych głosów. Może jednak zarazem nie zapewniać wystarczającej zachęty dla stron w Sejmie do osiągnięcia kompromisu, a zatem nie stanowi mechanizmu przełamywania impasu. Zmieniona wersja projektu ustawy

55 Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego stanowi, że „[z]asady wyboru i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu”. Artykuł 31 [Regulaminu Sejmu](#) przewiduje wybór bezwzględną większością głosów, bez określenia kworum, podczas gdy w niektórych innych przepisach Regulaminu wspomina się o wymogu obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, uchylona ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (uchylona z kolei ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego), przewidywała wybór sędziów Trybunału bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy posłów.

56 W dokumencie *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, CDL-AD(2016)001, Komisja Wenecka zaleciła „aby Konstytucja została docelowo zmieniona w celu wprowadzenia większości kwalifikowanej przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, w połączeniu ze skutecznym mechanizmem zapobiegającym impasowi”, proponując również na zasadzie alternatywy „system, w którym jedna trzecia sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest powoływana/wybierana przez trzy organy władzy państwowej – Prezydenta RP, Parlament i władzę sądowniczą” (pkt. 140-141). Zob. również np. *Opinion on Questions Relating to the Appointment of Judges of the Constitutional Court of Slovak Republic*, Komisja Wenecka, CDL-AD (2017)001, pkt. 57-58, gdzie zwraca się uwagę, że „wybór sędziów konstytucyjnych większością kwalifikowaną pozwala na odpolitycznienie procesu wyznaczania sędziów, ponieważ wymaga, aby opozycja również miała znaczącą pozycję w procesie wyboru”, chociaż „może to prowadzić do impasu między większością a opozycją, czemu jednak można zapobiec za pomocą specjalnych bezpieczników”.

57 Zob. *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms In Relation to the Election by Parliament of Constitutional Court Judges, Prosecutors General, Members of Supreme Judicial and Prosecutorial Councils and the Ombudsman*, Komisja Wenecka, 27 czerwca 2018 r., str. 4-8;

przyjęta przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. wprowadza nowy przepis, który przewiduje, że jeżeli Sejm nie wybierze nowego sędziego wymaganą większością trzech piątych głosów, Marszałek Sejmu ponownie ogłasza rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru kandydatów w tym samym trybie (art. 19 ust. 5 projektu ustawy przyjętego z poprawkami przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r.). Poprawka ta nie zapewnia skutecznego mechanizmu przełamywania impasu, ponieważ przewiduje ponowne przeprowadzenie dokładnie tej samej procedury. W niektórych krajach takim mechanizmem jest obniżenie wymaganej większości po kilku nieskutecznych głosowaniach⁵⁸. Obniżanie progu większości w kolejnych rundach głosowania ma jednak tę wadę, że może nie być skuteczną zachętą dla większości do osiągnięcia kompromisu przy pierwszym głosowaniu, bo wiadomo, że próg ten po prostu się zmniejszy w kolejnych głosowaniach; co do zasady mechanizm przeciwdziałania impasowi powinien być nieatrakcyjny zarówno dla większości, jak i mniejszości, aby zachęcić do kompromisu po obu stronach⁵⁹. Obniżony próg powinien zatem nadal wymagać kwalifikowanej większości głosów i minimalnego kworum, aby zapewnić, że wybrani sędziowie mają poparcie szerokiego spektrum politycznego. Jeśli taki mechanizm miałby być rozważany w odniesieniu do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, wymóg dwóch trzecich głosów należałoby ustanowić jako zasadę, a trzech piątych głosów jako mechanizm przełamywania impasu.

55. Inny potencjalny mechanizm przełamywania impasu mógłby polegać na wyznaczaniu nowych kandydatów przez neutralny organ, taki jak KRS (pod warunkiem jej niezależności i bezstronności) lub Rzecznik Praw Obywatelskich, lub też na posiedzeniu plenarnym samego Trybunału Konstytucyjnego⁶⁰ w sytuacji, gdy kilka głosowań nie przyniosło rozstrzygnięcia. Zobowiązałoby to siły polityczne w Sejmie do negocjacji i głosowania nad kandydatami zgłoszonymi przez trzecią stronę. Mechanizm ten można również połączyć z obniżeniem wymaganej większości. Te rozwiązania służące przełamywania impasu niekoniecznie jednak eliminują motywację do blokowania wyborów. Każda ze stron będzie miała świadomość wpływu impasu na skład Trybunału i będzie kalkulować, co ma większą szansę przyczynić się do realizacji jej celów politycznych w odniesieniu do tego składu: blokowanie czy współpraca. Jak szerzej omówiono poniżej w pkt. 60, ogólnie zaleca się, aby kandydaci byli wskazywani przez przedstawicieli różnych gałęzi władzy w celu zmniejszenia ryzyka zablokowania pracy Trybunału Konstytucyjnego; to jednak wymagałoby zmiany Konstytucji, co nie wydaje się realne w najbliższej przyszłości. **W świetle powyższego zaleca się uzupełnienie projektu ustawy o dostosowany do potrzeb, skuteczny mechanizm przełamywania impasu, który nie zagrażałby niezawisłości i bezstronności Trybunału.**
56. Wątpliwości budzi uregulowanie kwestii wymogu progu większościowego przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz mechanizmów przełamywania impasu w prawodawstwie pierwotnym lub nawet, jak ma to miejsce obecnie, w Regulaminie Sejmu, który nie podlega przyjęciu zgodnie ze zwykłym procesem legislacyjnym. Regulamin Sejmu może być zmieniony uchwałą Sejmu na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych lub co najmniej 15 posłów. Projekty takich uchwał są rozpatrywane w trzech czytaniach, chyba że

58 *Ibidem* Na przykład we Włoszech, w przypadku sędziów trybunału konstytucyjnego wybieranych przez parlament, wymóg większości dwóch trzecich głosów jest obniżany do trzech piątych po trzech nieudanych głosowaniach; zob. *Legge Costituzionale 22 Novembre 1967*, Republika Włoska, art. 3.

59 Zob. np. *Opinion on the draft amendments to three constitutional provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2013)028, pkt. 5-8.

60 Na przykład ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym Niemiec ustanawia podobny rodzaj mechanizmu przełamywania impasu: jeżeli Bundestag (pierwsza izba federalnego organu ustawodawczego) lub Bundesrat (druga izba federalnego organu ustawodawczego) nie wybierze sędziego Trybunału Konstytucyjnego większością dwóch trzecich głosów w ciągu dwóch miesięcy od wygaśnięcia kadencji sędziego konstytucyjnego lub jego przedterminowego odejścia z urzędu, plenum Federalnego Trybunału Konstytucyjnego samo zaproponuje kandydatów; zob. *ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym*, Republika Federalna Niemiec, Część 1 § 7a.

postanowiono inaczej, i mimo ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, nie są one poddawane pod głosowanie w Senacie ani nie wymagają ogłoszenia przez Prezydenta i nie są uważane za akty normatywne podlegające jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego⁶¹. Takie rozwiązanie umożliwia większości parlamentarnej łatwą i jednostronną modyfikację warunków wyboru i wymogu większości przy wyborze sędziów konstytucyjnych przez Sejm z pominięciem niektórych zabezpieczeń i środków kontroli przewidzianych przy przyjmowaniu ustaw. Nawet jeśli takie warunki są przewidziane w prawie pierwotnym, partia posiadająca bezwzględną większość w Sejmie może jednostronnie zdecydować o ich modyfikacji, jak również o zmianie wymogów dotyczących większości. Czyni to Trybunał podatnym na przejęcie przez rządzącą większość, co stanowi poważne zagrożenie dla jego niezawisłości i bezstronności. Biorąc pod uwagę kluczową rolę Trybunału Konstytucyjnego w systemie kontroli i równowagi między różnymi gałęziami władzy, ważne jest, aby uregulować w Konstytucji m.in. wymóg większości przy wyborze sędziów konstytucyjnych w celu zmniejszenia ryzyka, że zmiany będą dokonywane jednostronnie przez rządzącą większość. **Dlatego docelowo zaleca się wprowadzenie do Konstytucji zasady większości kwalifikowanej przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, w połączeniu ze skutecznymi mechanizmami przelamywania impasu i zasadą zróżnicowania kadencji.**

57. W przypadku zainicjowania procedury zmiany konstytucji, można również rozważyć inny sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, aby zmniejszyć ryzyko upolitycznienia nieodłącznie związane z udziałem parlamentu. Jedną z możliwości byłoby wprowadzenie systemu, w którym przedstawiciele trzech gałęzi władzy – Prezydent RP, parlament i Krajowa Rada Sądownictwa – wybierają po jednej trzeciej sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁶², a ich kadencje są rozłożone w czasie. W takim systemie nadal ważne byłoby, aby sędziowie wskazywani przez parlament byli wybierani kwalifikowaną większością głosów, jak zalecono powyżej. Model ten generalnie zapewnia zrównoważony skład i zapobiega zdominowaniu procesu selekcji przez jedną gałąź władzy lub partię większościową. Chociaż taki tryb wyboru może potencjalnie prowadzić do wewnętrznego rozdrobnienia Trybunału lub postrzegania go w taki sposób, jako że sędziowie mogliby być uważani za przychylnych instytucji, która ich wybrała, ryzyko to można złagodzić poprzez ustanowienie przejrzystego, inkluzywnego i konkurencyjnego procesu selekcji kandydatów.
58. Inną opcją może być wprowadzenie procedury wyboru na zasadzie współpracy, która obejmowałaby różnych przedstawicieli trzech gałęzi władzy na poszczególnych etapach. Przykładowo, Krajowa Rada Sądownictwa mogłaby zgłaszać kandydatów Prezydentowi RP, który następnie mianowałby ich pod warunkiem zatwierdzenia przez władzę ustawodawczą. Takie podejście ma na celu zapewnienie zrównoważonego składu organu kontroli konstytucyjnej poprzez wskazywanie kompromisowych kandydatów, którzy mają poparcie wszystkich trzech gałęzi władzy. Trzecim podejściem mogłoby być utrzymanie procedury wyboru przez ustawodawcę, ale zarazem powierzenie zarówno Sejmowi, jak i Senatowi odpowiedzialności za powołanie określonej liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego kwalifikowaną większością głosów na kadencje rozłożone w czasie. Inną alternatywą mogłoby być wprowadzenie systemu, w którym sędziowie konstytucyjni byłiby wybierani przez niezależną komisję selekcyjną. Aby jeszcze bardziej uniezależnić skład Trybunału Konstytucyjnego od cykli wyborczych i zmniejszyć ryzyko zawłaszczenia przez aktualną większość polityczną, zaleca się

61 Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o niedopuszczalności w sprawie nr U 8/15 z dnia 7 stycznia 2016 r. (ogłoszone w dniu 11 stycznia 2016 r.).

62 Taką możliwość zaleca Komisja Wenecka w dokumencie *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, CDL-AD(2016)001, pkt 141.

również wprowadzenie zasady różnicowania kadencji sędziów konstytucyjnych. Takie rozwiązanie, polegające na przykład na wymianie jednej trzeciej sędziów co trzy lata, pozwala na stopniową rotację i zapobiega masowym zmianom o charakterze politycznym w Trybunale Konstytucyjnym.

ZALECENIE C.

W odniesieniu do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm kwalifikowaną większością głosów:

Należałoby rozważyć uzupełnienie projektu ustawy o dostosowany do potrzeb, dodatkowy mechanizm przełamania impasu, który nie zagrażałby niezawisłości i bezstronności Trybunału, przy jednoczesnym zapewnieniu zróżnicowania kadencji sędziów Trybunału.

5.2.5. Złożenie ślubowania

59. Konstytucja nie wymaga od sędziów Trybunału Konstytucyjnego składania ślubowania, choć taki obowiązek przewiduje w przypadku niektórych innych osób piastujących wysokie stanowiska. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego stanowi, że kadencja nowo wybranego sędziego konstytucyjnego rozpoczyna się z chwilą złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP (art. 4 i 5)⁶³. Należy jednak zauważyć, że w wyroku w sprawie K 34/15 z dnia 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji status sędziego Trybunału Konstytucyjnego nabywa się z chwilą zakończenia procedury wyboru przez Sejm, a nie z chwilą złożenia ślubowania wobec Prezydenta⁶⁴.
60. Projekt ustawy ma na celu zapobiec powtarzaniu się sytuacji, w których Prezydent RP uniemożliwia nowo wybranym sędziom złożenie ślubowania. Artykuł 20 ust. 1 Projektu zobowiązuje nowo wybranych sędziów do złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP, natomiast art. 20 ust. 2 zobowiązuje Prezydenta RP do umożliwienia wybranemu sędziemu złożenia ślubowania w terminie 14 dni od jego wyboru przez Sejm. Sformułowanie „sędzia Trybunału” użyte w art. 20 ust. 2 wydaje się sugerować, że kandydat wybrany przez Sejm jest traktowany jako sędzia Trybunału przed złożeniem ślubowania. Złożenie ślubowania wobec Prezydenta ma zarazem istotną wartość symboliczną i stanowi wyraz zaangażowania sędziego konstytucyjnego w sprawy państwa i porządku konstytucyjnego. W swojej opinii z 2016 r. Komisja Wenecka wyjaśniła, że „złożenie ślubowania nie może być postrzegane jako warunek potwierdzenia wyboru sędziów konstytucyjnych. Przyjęcie ślubowania przez Prezydenta jest z całą pewnością ważne – również jako przejaw lojalności wobec Konstytucji – ale ma przede wszystkim znaczenie ceremonialne”⁶⁵.
61. Ponadto projekt ustawy, czyniąc przyjęcie ślubowania przez Prezydenta RP obowiązkiem, a nie prerogatywą, nie przewiduje, jak postąpić w przypadku, gdyby sędzia nie mógł złożyć ślubowania w ustawowo określonym terminie. Choć proponowane rozwiązanie ma na celu uniknięcie sytuacji, w której legalnie wybrani sędziowie Trybunału mogą zostać pozbawieni możliwości złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP w terminie określonym w projekcie ustawy, **zaleca się wskazanie w**

63 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, art. 4 i 5.

64 Zob. <Trybunał Konstytucyjny: Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym>, wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., nr K 34/15, pkt 8.2.

65 Zob. Komisja Wenecka, *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, CDL-AD(2016)001, pkt 108.

projekcie ustawy alternatywnego mechanizmu na wypadek takiej sytuacji. Mogłoby to być na przykład zobowiązanie Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego, innego organu konstytucyjnego lub wysokiego urzędnika państwowego, na przykład Marszałka Sejmu, do przyjęcia ślubowania nowo wybranego sędziego, jeżeli Prezydent RP nie uczyni tego w ciągu 14 dni od daty wyboru. Co więcej, choć proponowane rozwiązanie wydaje się sugerować, że kandydat wybrany przez Sejm będzie uznawany za sędziego Trybunału przed złożeniem ślubowania, projekt ustawy nie określa jasno, kiedy rozpoczyna się kadencja nowo wybranego sędziego. Aby zwiększyć pewność prawa, **zaleca się doprecyzowanie, że złożenie ślubowania nie jest warunkiem koniecznym stwierdzenia ważności wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.**

ZALECENIE D.

W art. 20 projektu ustawy:

1. Należałoby doprecyzować, że złożenie przez nowo wybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego ślubowania wobec Prezydenta RP nie jest warunkiem koniecznym stwierdzenia ważności jego wyboru, a uniemożliwienie sędziemu złożenia ślubowania w ustawowo określonym terminie nie powinno stanowić przeszkody w rozpoczęciu kadencji.
2. Należałoby zapewnić alternatywny mechanizm na wypadek, gdyby nowo wybrany sędzia nie miał możliwości złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP w ustawowo przewidzianym terminie, na przykład możliwość złożenia ślubowania przed innym organem lub urzędnikiem państwowym wysokiego szczebla.

5.3. Kwestie płci i różnorodności w procesie wyboru

62. Legitymacja Trybunału Konstytucyjnego i akceptacja jego decyzji w społeczeństwie mogą zależeć od stopnia, w jakim sąd ten uwzględnia różne wartości i wrażliwości społeczne. Sprzyjać temu może zapewnienie różnorodności w jego składzie⁶⁶. Zasady dotyczące składu i wyboru/nominacji powinny być zaprojektowane tak, aby zapobiegać dyskryminacji w procesie selekcji oraz zapewnić równowagę płci i różnorodność w Trybunale Konstytucyjnym⁶⁷. Odzwierciedlając strukturę społeczeństwa, pluralistyczny skład może zwiększyć legitymację sądu konstytucyjnego do odrzucania przepisów prawa przyjętych przez parlament jako przedstawiciela narodu⁶⁸, a w szerszym ujęciu – sprzyjać większemu zaufaniu społecznemu do bezstronności sądu⁶⁹.
63. Niezależne, bezstronne i wrażliwe na kwestie płci sądownictwo odgrywa również kluczową rolę w zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn oraz włączeniu problematyki płci w główny nurt wymiaru sprawiedliwości⁷⁰. W związku z tym państwa powinny przeprowadzić ocenę struktury i składu sądownictwa, aby zagwarantować kobietom odpowiednią reprezentację i zapewnić warunki niezbędne do promowania równości płci

66 Zob. Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., pkt 112 oraz *The Composition of Constitutional Courts - Science and Technique of Democracy*, CDL-STD(1997)020, grudzień 1997 r., str. 21.

67 Zob. Komisja Wenecka, *Opinion on Proposed Voting Rules for the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, 8 listopada 2005 r., pkt 13 oraz *Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, 11 marca 2016 r., pkt 119.

68 Zob. np. Komisja Wenecka, *Opinion on Proposed Voting Rules for the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, CDL-AD(2005)039, 14 listopada 2005 r., pkt 3.

69 Zob. np. Komisja Wenecka, *Opinion on the Law on the High Constitutional Court of the Palestinian National Authority*, CDL-AD(2009)014, 20 marca 2009 r., pkt 48.

70 Zob. Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, 18 grudnia 1970 r., art. 1 oraz *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers on Gender and the Administration of Justice*, A/HRC/17/30, 29 kwietnia 2011 r., pkt 45.

w sądach wszystkich szczebli⁷¹. Rada Ministerialna OBWE w Atenach w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym zaapelowała do państw uczestniczących, aby „rozważyły wprowadzenie konkretnych środków służących osiągnięciu celu, jakim jest równowaga płci we wszystkich organach ustawodawczych, sądowniczych i wykonawczych”⁷².

64. Konstytucja uznaje równość wszystkich jednostek (art. 32) oraz gwarantuje równe prawa mężczyzn i kobiet w życiu politycznym i do zajmowania stanowisk (art. 33). Jednak ani w Konstytucji, ani w projekcie ustawy nie ma przepisów, które propagowałyby zgłaszanie i wybór kobiet na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W obecnym składzie Trybunału Konstytucyjnego są tylko dwie kobiety⁷³. Aby wspierać reprezentację kobiet w Trybunale, **należałoby rozważyć uzupełnienie projektu ustawy o przepisy zapewniające uwzględnienie kwestii płci i różnorodności w całym procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie kosztem podstawowego kryterium merytorycznego**⁷⁴.
65. Skład sądownictwa powinien również odzwierciedlać strukturę całej populacji, w tym reprezentację osób niepełnosprawnych. Artykuł 27 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁷⁵ uznaje prawo osób niepełnosprawnych do pracy na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to prawo do zarabiania na życie poprzez „pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy”. Osoby niepełnosprawne mają również prawo do uczestniczenia w wymiarze sprawiedliwości na zasadzie równości, nie tylko jako jego użytkownicy, ale także jako sędziowie, prokuratorzy, ławnicy i prawnicy. „Uczestnictwo na zasadzie równości” w zawodach w sektorze wymiaru sprawiedliwości oznacza nie tylko, że kryteria wyboru i zatrudnienia muszą być wolne od dyskryminacji, ale także, że państwa są zobowiązane do podjęcia działań na rzecz stworzenia środowiska sprzyjającego realizacji postulatu pełnego i równego uczestnictwa osób niepełnosprawnych⁷⁶, czyli należy zapewnić odpowiednie warunki ułatwiające pracę wykwalifikowanym kandydatom⁷⁷. Międzynarodowe zasady i wytyczne dotyczące dostępu osób niepełnosprawnych do wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. zawierają dodatkowe wskazówki i zalecenia w tym zakresie, w szczególności w ramach zasady 7⁷⁸.

71 Zob. również Komitet Narodów Zjednoczonych ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), *General Recommendation No. 23 (1997) on Political and Public Life*, pkt 5; *Beijing Platform for Action, Chapter I of the Report of the Fourth World Conference on Women*, Pekin, 4-15 września 1995 r. (A/CONF.177/20 i Add.1), pkt. 182 i 190, zwłaszcza strategiczny cel G.1. „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu do struktur władzy i podejmowania decyzji oraz pełnego udziału w tych strukturach”; Rada Europy, *Załącznik do Rekomendacji Rec (2003)3 uchwalonej przez Komitet Ministrów Rady Europy Zrównoważone uczestnictwo kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych*, przyjętej w dniu 12 marca 2003 r., który odnosi się do celu osiągnięcia minimalnej reprezentacji 40% kobiet i mężczyzn w życiu politycznym i publicznym poprzez środki legislacyjne, administracyjne i wspierające.

72 Zob. Rada Ministerialna OBWE, *Decision No. 7/09 on Women's Participation in Political and Public Life*, pkt 20.

73 Zob. <Trybunał Konstytucyjny: Sędziowie Trybunału (trybunal.gov.pl)>.

74 Zob. Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Report of the UN Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice*, A/HRC/23/50, pkt 39. W sprawie możliwych organizmów zobacz również: Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), *Dublin Declaration setting Minimum Standards for the Selection and Appointment of Judges*, 2012 r., wskaźnik nr I.8; OBWE, *Ministerial Council Decision 7/09 on Women's Participation in Political and Public Life*, 2 grudnia 2009 r., gdzie apeluje się do państw uczestniczących, aby „rozważyły wprowadzenie konkretnych środków służących osiągnięciu celu, jakim jest równowaga płci we wszystkich organach ustawodawczych, sądowniczych i wykonawczych” oraz OBWE/ODIHR, *Opinion on the Appointment of Supreme Court Judges of Georgia*, 2019 r., pkt 49. Zob. również OBWE/ODIHR i Komisja Wenecka, *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic*, 16 czerwca 2014 r., podsekcja 5.1.

75 Zob. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, A/RES/61/106, 24 stycznia 2007 r. Zob. w szczególności art. 13 Konwencji, który nakłada na państwa obowiązek zapewnienia niezbędnych udogodnień w celu ułatwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego udziału, bezpośrednio lub pośrednio, w postępowaniach prawnych.

76 Zob. zalecane standardy wyboru i szkolenia sędziów określone w części II *Kyiv Recommendations* z 2010 r.

77 Zob. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, A/RES/61/106, 24 stycznia 2007 r., art. 13.

78 Zob. *International Principles and Guidelines on access to justice for persons with disabilities*, Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, sierpień 2020 r. Zob. również ODIHR, *Warsaw Recommendations on Judicial Independence and Accountability*, 2023, Rozdział VI.

66. Projekt ustawy milczy wreszcie również w kwestii względnej reprezentacji mniejszości w Trybunale Konstytucyjnym. Jak podkreślono powyżej, zapewnienie różnorodności na wszystkich szczeblach sądownictwa, w tym w najwyższych instancjach, może pomóc w rozwiązaniu problemu braku zaufania ze strony mniejszości, uczynić wymiar sprawiedliwości bardziej dostępnym dla nich, promować integrację społeczeństwa poprzez uczestnictwo w instytucjach państwowych i budować zaufanie do państwa w bardziej ogólnym ujęciu⁷⁹. Mogą istnieć różne powody uniemożliwiające dostęp do zawodu sędziego w danym kraju. W tym względzie rekomendacje Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych z Grazu dotyczące dostępu mniejszości narodowych do wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. oraz publikacja ODIHR na temat płci, różnorodności i wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. mogą służyć jako przydatne wytyczne do opracowania mechanizmów i polityk zapewniających różnorodność w Trybunale Konstytucyjnym⁸⁰.
67. Aby wspierać udział przedstawicieli mniejszości i osób niepełnosprawnych w Trybunale Konstytucyjnym, zaleca się **uzupełnienie projektu ustawy o zasady przewodnie zapewniające dostępność procesu wyboru i ukierunkowanie szczególnych wysiłków na rzecz przyciągania kandydatów z niedostatecznie reprezentowanych grup, przy jednoczesnym należytym uwzględnieniu różnorodności w całym procesie selekcji, jednak nie kosztem podstawowego kryterium merytorycznego.**

ZALECENIE E.

Należałoby rozważyć uzupełnienie projektu ustawy o przepisy zapewniające uwzględnienie kwestii płci i różnorodności w całym procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie kosztem podstawowego kryterium merytorycznego.

6. STATUS SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

6.1. Zasada incompatibilitas

68. Sędziowie konstytucyjni zazwyczaj nie mogą jednocześnie zajmować innego stanowiska w organach władzy ustawodawczej lub wykonawczej. W jurysdykcjach, w których kontrola konstytucyjności sprawowana jest wyłącznie przez wyspecjalizowany organ, sędziowie konstytucyjni nie mogą również sprawować innego urzędu w ramach władzy sądowniczej. Często obowiązuje ich również zakaz podejmowania innych zajęć o charakterze prywatnym lub zawodowym, które mogłyby podważyć ich bezstronność. Ta ogólna zasada służy ochronie sędziów przed wpływami potencjalnie wynikającymi z udziału w czynnościach innych niż działania organu kontroli konstytucyjności. Niezgodność między urzędem sędziego konstytucyjnego a inną działalnością bywa nieoczywista nawet dla danego sędziego. Takim konfliktom interesów, rzeczywistym lub domniemanym, można zapobiegać za pomocą ścisłych przepisów dotyczących niełączenia funkcji⁸¹. Jednocześnie przepisy dotyczące zasady incompatibilitas nie powinny być nadmiernie rygorystyczne, aby nie zagrażały celowi zapewnienia pluralistycznego i zróżnicowanego składu Trybunału Konstytucyjnego⁸².

79 Zob. np. *The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities*, Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych, 2017 r., rekomendacja 5 i str. 23.

80 *Ibid.*, str. 25-27 oraz *Gender, Diversity and Justice: Overview and Recommendations*, ODIHR, 2019 r.

81 Zob. *Composition of constitutional courts – Science and technique of Democracy*, Komisja Wenecka, nr 20, 1997 r., str. 15-16.

82 Zob. *ibidem*, str. 16, gdzie stwierdza się, że „ścisłą zasadę niełączenia funkcji krytykuje się między innymi za to, że prowadzi do tworzenia sądów składających się z emerytowanych członków społeczeństwa (...)”.

69. Artykuł 195 ust. 3 Konstytucji zakazuje sędziom Trybunału Konstytucyjnego przynależności do partii politycznych i związków zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Projekt ustawy powtarza te zakazy w art. 26 ust. 1. Zgodnie z art. 26 ust. 2 projektu ustawy, sędzia Trybunału nie może pozostawać w stosunku dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego w uczelni lub pracownika naukowego w instytucie Polskiej Akademii Nauk. Artykuł 26 ust. 3 ponadto zakazuje sędziemu Trybunału „podejmować innego zajęcia o charakterze zarobkowym lub niezarobkowym, które utrudniałyby pełnienie przez niego obowiązków, uchybiałyby godności urzędu sędziego Trybunału lub mogłyby podważać zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości”.
70. Co do zasady, sędziowie mają prawo do swobodnego zrzeszania się, w tym udziału w partiach politycznych, przy czym może istnieć uzasadnienie dla ograniczenia tego prawa w celu ochrony ich niezawisłości i bezstronności (rzeczywistej lub postrzeganej), w szczególności gdy zachodzi potrzeba zachowania ich neutralności politycznej lub gdy byłoby to wbrew ich obowiązkom publicznym⁸³. W tym względzie zaangażowanie polityczne sędziów i ich członkostwo w partiach politycznych może nastęrczać problemów z zakresu niezawisłości, bezstronności i separacji władzy⁸⁴. Chociaż na poziomie międzynarodowym nie ma zgody co do tego, czy sędzia ma prawo być członkiem partii politycznej⁸⁵, sędziowie powinni ogólnie zachować powściągliwość w prowadzeniu publicznej działalności politycznej w celu zachowania podziału władzy i niezależności sądownictwa⁸⁶, w tym pozorów niezawisłości⁸⁷. W związku z tym ograniczenia związane z członkostwem w partii politycznej mogą być uzasadnione potrzebą ochrony rzeczywistej i postrzeganej niezawisłości i bezstronności⁸⁸.
71. Jednakże ogólny zakaz członkostwa sędziów Trybunału Konstytucyjnego w związkach zawodowych, choć obecny w konstytucji kilku państw uczestniczących OBWE⁸⁹, nie jest zgodny z międzynarodowymi standardami. Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów stanowią, że „sędzia może zakładać stowarzyszenia sędziów lub do nich przystępować, bądź uczestniczyć w innych organizacjach reprezentujących interesy sędziów”⁹⁰. W komentarzu do zasad z Bengaluru dodaje się, że „sędzia może przystąpić do związku zawodowego lub stowarzyszenia zawodowego utworzonego w celu poprawy i ochrony warunków służby i wynagrodzenia sędziów lub wraz z innymi sędziami utworzyć związek zawodowy bądź stowarzyszenie o takim charakterze. Biorąc jednak pod uwagę publiczny i konstytucyjny charakter służby sędziego, ograniczeniom może podlegać prawo do strajku”⁹¹. Zalecenia warszawskie dotyczące niezawisłości i odpowiedzialności sędziów również przewidują prawo sędziów do tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń, aby chronić swoje interesy oraz zasady niezawisłości i odpowiedzialności sędziów⁹². **W świetle powyższych rozważań zaleca się – choć**

83 Ogólnie o urzędnikach państwowych zob. *Ahmed i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ETPC, skarga nr 22954/93, wyrok z dnia 2 września 1998 r., pkt. 53 i 63. Zob. również *Warsaw Recommendations on Judicial Independence and Accountability*, ODIHR, 2023 r., pkt 30. Zob. *Joint Guidelines on Freedom of Associations*, ODIHR i Komisja Wenecka, 2014 r., pkt 144, gdzie wyraźnie dopuszcza się możliwość nałożenia ograniczeń na korzystanie z prawa do wolności zrzeszania się przez niektórych urzędników publicznych w przypadkach, „gdy utworzenie lub przystąpienie do stowarzyszenia byłoby sprzeczne z obowiązkami publicznymi i/lub zagrażałoby neutralności politycznej urzędnika”.

84 Zob. *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges*, CCJE, pkt 30.

85 Zob. Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, *Report on the exercise of the rights to freedom of expression, association and peaceful assembly by judges and prosecutors*, A/HRC/41/48, 29 kwietnia 2019 r., pkt. 60, 64 i 109.

86 *Ibidem*, pkt 110.

87 *Ibidem*, pkt 66 i 111. Zob. również *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges*, CCJE, pkt. 27-36.

88 Zob. *Joint Guidelines on Political Party Regulation*, OBWE/ODIHR i Komisja Wenecka, II wydanie, 2020 r., pkt 147.

89 Zob. *Konstytucja Republiki Słowackiej*, art. 37 ust. 4; *Konstytucja Ukrainy*, art. 127.

90 Zob. *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ, 2002 r., art. 4.13.

91 Zob. *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności, 2007, pkt 176.

92 Zob. *Recommendations on Judicial Independence and Accountability*, OBWE/ODIHR, 27 października 2023 r., pkt 30.

wymagałoby to zmiany konstytucji – aby docelowo zrewidować ogólny zakaz przynależności sędziów Trybunału Konstytucyjnego do związków zawodowych w celu umożliwienia im przystępowania do związków zawodowych, stowarzyszeń branżowych reprezentujących interesy sędziów lub innych organizacji działających na rzecz niezależności i odpowiedzialności sędziów.

72. Zgodnie z art. 26 ust. 2 projektu ustawy, sędzia Trybunału nie może pozostawać w stosunku dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego w uczelni lub pracownika naukowego w instytucie Polskiej Akademii Nauk. O ile nauczanie akademickie na każdej uczelni, w tym prywatnej, może stanowić uzasadniony wyjątek, o tyle nie wydaje się zasadne dopuszczanie działalności badawczej jedynie w instytutach PAN, nie zaś w innych jednostkach naukowych. Ta sama uwaga odnosi się do art. 41 ust. 3 projektu ustawy.

6.2. Immunitet

73. Konstytucja stanowi, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności (artykuł 196). Pierwotna wersja projektu ustawy przyznawała uprawnienie do wyrażenia takiej zgody sądowi dyscyplinarnemu Trybunału Konstytucyjnego (art. 28 ust. 1 i art. 31 ust. 1 projektu ustawy). W zmienionej wersji projektu ustawy przyjętej przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. uprawnienie to zostało natomiast przyznane Zgromadzeniu Ogólnemu Trybunału Konstytucyjnego (art. 7 ust. 6, art. 28 ust. 1 i art. 31 ust. 1 projektu ustawy przyjętego przez Sejm wraz z poprawkami w dniu 24 lipca 2024 r.). Można zastanawiać się, w jakim stopniu to pierwotne rozwiązanie odzwierciedlało intencję prawodawcy konstytucyjnego. Ponadto pociągało ono ryzyko rozmycia granic odpowiedzialności dyscyplinarnej i immunitetu funkcjonalnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Wenecka już wcześniej zalecała, aby takie decyzje były podejmowane na posiedzeniu plenarnym sądu bez udziału danego sędziego⁹³. Jest to również podejście stosowane w odniesieniu do sędziów ETPC⁹⁴. Z zadowoleniem należy zatem przyjąć zmiany wprowadzone przez Sejm w lipcu 2024 r., **nadające Zgromadzeniu Ogólnemu Trybunału Konstytucyjnego, w którym nie zasiada dany sędzia, uprawnienie do uchylenia immunitetu sędziowskiego.**
74. Ponadto projekt ustawy nie przewiduje kryteriów udzielania lub odmowy zgody na uchylenie immunitetu sędziowskiego. ODIHR i Komisja Wenecka zaleciły, aby sędziowie, w tym sędziowie konstytucyjni, posiadali jedynie immunitet funkcjonalny⁹⁵. Ich zdaniem „należy zachować równowagę między immunitetem jako środkiem ochrony sędziego przed naciskami i nadużyciami ze strony władz państwowych lub osób fizycznych (np. wszczynaniem nieuzasadnionych postępowań, zgłaszaniem dokuczliwych, złośliwych lub oczywiście nieuzasadnionych skarg) a tym, że sędziowie nie powinni stać ponad prawem. Co do zasady, sędzia powinien korzystać z immunitetu

93 W dokumencie *Opinion on the draft Law on the amendments to the Constitution, strengthening the independence of judges and on the changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine*, CDL-AD(2013)014, pkt 49, Komisja Wenecka zaleciła, aby „w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego immunitet był uchylany przez zgromadzenie plenarne Trybunału, bez udziału danego sędziego”.

94 Zob. art. 6 *Czwartego Protokołu do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy* z 1961 r., który przewiduje, że: „Przywileje i immunitety są przyznawane sędziom nie dla osobistej korzyści samych osób, ale w celu zabezpieczenia niezależnego wykonywania ich funkcji. Wyłącznie Trybunał, obradujący w pełnym składzie, jest właściwy do uchylenia immunitetu sędziów [...]” (podkreślenie dodane).

95 Zob. *Urgent Opinion on the Draft Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan on the Constitutional Court*, ODIHR, 30 września 2022 r., pkt 56; *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw recommendations)*, ODIHR, 2023 r., pkt 16; *Amicus Curiae Brief on the criminal liability of the Constitutional Court judges – Republic of Moldova*, Komisja Wenecka, grudzień 2019 r., pkt. 25-27; *Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Armenia*, Komisja Wenecka, 19 czerwca 2017 r., pkt 36-37; *Opinion on the draft Law on the amendments to the Constitution, strengthening the independence of judges and on the changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine*, Komisja Wenecka, 15 czerwca 2023 r., pkt 19-20.

jedynie w przypadku pełnienia funkcji zgodnych z prawem”⁹⁶. Immunitet w wykonywaniu zgodnych z prawem funkcji oznacza, że sędziowie mają immunitet od ścigania i odpowiedzialności za działania podejmowane w dobrej wierze przy sprawowaniu urzędu. Nie obejmuje natomiast przestępstw umyślnych, nawet jeśli zostały one popełnione w ramach wykonywania piastowanej funkcji. W związku z tym, jeśli sędzia popełni przestępstwo wykraczające poza granice sprawowania urzędu, na przykład spowoduje wypadek drogowy pod wpływem alkoholu, nie powinien być on zwolniony z odpowiedzialności karnej. Zwolnienie z odpowiedzialności nie powinno również przysługiwać, jeśli sędzia popełni przestępstwo w ramach wykonywania swojej funkcji (np. przyjmowanie łapówek, korupcja, handel wpływami itp.). Artykuł 28 ust. 1 projektu ustawy odzwierciedla koncepcję immunitetu funkcjonalnego, natomiast nie przewiduje kryteriów udzielenia lub odmowy zgody na uchylenie immunitetu karnego sędziego, pozostawiając tę kwestię uznaniu właściwego organu. Jeżeli istnieją uzasadnione podstawy, aby sądzić, że sędzia popełnił przestępstwo, Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego powinno uchylić immunitet. **W świetle powyższych rozważań zaleca się uzupełnienie projektu ustawy o przepis wymagający, aby Trybunał Konstytucyjny określił w swoim regulaminie kryteria udzielania lub odmowy zgody na uchylenie immunitetu sędziowskiego. Kryteria te powinny zapewniać, aby sędziowie Trybunału Konstytucyjnego korzystali z immunitetu funkcjonalnego wyłącznie w ramach wykonywania swoich zgodnych z prawem funkcji.**

75. Ponadto, w myśl z art. 196 Konstytucji, sędzia Trybunału może być zatrzymany lub aresztowany tylko wtedy, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki: został ujęty na gorącym uczynku przestępstwa, a zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Artykuł 28 ust. 3 zmienionego projektu ustawy w brzmieniu przyjętym przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. wydaje się traktować te dwie przesłanki łącznie – tak, jak przewiduje Konstytucja – co nie było oczywiste w pierwotnej wersji projektu ustawy. Ponadto art. 196 Konstytucji stanowi, że o zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie sędziego. Artykuł 28 ust. 4 pierwotnej wersji projektu ustawy przewidywał natomiast, że o zatrzymaniu powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Udzielenie Marszałkowi Sejmu prerogatyw do decydowania w tej kwestii naruszałoby zasadę podziału władzy i groziłoby upolitycznieniem procesu uchylania immunitetu, gdyż decyzji o nakazaniu zwolnienia lub jej braku można by przypisywać motywy polityczne. Zmieniona wersja projektu ustawy przyjęta przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. przewiduje, że o zatrzymaniu powiadamiany jest Prezes Trybunału, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie sędziego (art. 28 ust. 4) projektu ustawy przyjętego przez Sejm wraz z poprawkami w dniu 24 lipca 2024 r.), co jest zgodne z Konstytucją. **Te dwie poprawki przyjęte w lipcu 2024 r. są godne pochwały.**

6.3. Odpowiedzialność dyscyplinarna

76. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pierwotnej wersji projektu ustawy, wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego może złożyć Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prokurator Generalny, sędzia Trybunału oraz sędzia Trybunału w stanie spoczynku. Zmieniona wersja projektu ustawy, przyjęta przez Sejm 24 lipca 2024 r., przewiduje natomiast, że takie uprawnienie przysługuje jedynie sędziemu Trybunału –

96 *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic*, ODIHR and Komisja Wenecka, 16 czerwca 2014 r., pkt. 37 i 41; *Urgent Opinion on the Draft Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan on the Constitutional Court*, ODIHR, 30 września 2022 r., pkt. 56; oraz *Opinion on the Law on the High Judicial Council of the Republic of Uzbekistan*, ODIHR, 1 października 2018 r., pkt. 42 i 54.

czynnemu lub w stanie spoczynku (art. 34 ust. 1 zmienionego projektu ustawy). W opinii z 2016 r. Komisja Wenecka zakwestionowała przyznanie prerogatyw do wszczynania postępowań dyscyplinarnych zewnętrznym organom politycznym (Prezydentowi RP i Ministrowi Sprawiedliwości)⁹⁷. **Dlatego też z zadowoleniem należy przyjąć wprowadzoną przez Sejm zmianę, która wyłącza organy władzy politycznej, w tym Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego, z kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału Konstytucyjnego.**

77. Jednocześnie, jak zauważyła Komisja Wenecka, odpowiedzialność karna i dyscyplinarna nie wykluczają się wzajemnie, a sankcje dyscyplinarne mogą mieć zastosowanie, nawet jeśli postępowanie karne zakończy się uniewinnieniem. To, że postępowanie karne nie zostało wszczęte, nie oznacza również, że dany sędzia nie dopuścił się naruszenia dyscyplinarnego. We wspólnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy zauważa się, że „jeśli niewłaściwe postępowanie sędziego może podważać zaufanie publiczne do sądownictwa, w interesie publicznym leży wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec takiego sędziego”⁹⁸. W kontekście tych rozważań prokurator, który dowiedział się o potencjalnym przewinieniu sędziego, może zasygnalizować sprawę organom właściwym do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w celu wszczęcia dochodzenia.
78. Ponadto ODIHR i Komisja Wenecka wskazały we wspólnej opinii, że prawo do złożenia skargi na sędziego sądu najwyższego do organów właściwych do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego powinno przysługiwać osobom pokrzywdzonym postępowaniem takiego sędziego lub tym, które mają interes prawny w sprawie⁹⁹. W związku z tym **zaleca się również uzupełnienie projektu ustawy o przepis umożliwiający osobom fizycznym złożenie skargi w ramach bezpośredniej procedury petycyjnej (zgodnie z art. 79 ust. 1 i art. 188 ust. 5 Konstytucji) do organów właściwych do przeprowadzenia dochodzenia i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.**
79. Jeśli chodzi o przesłanki wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, to art. 33 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie „za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości”. W ustępie 2 tego artykułu stwierdza się natomiast, że „[s]ędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału”. Międzynarodowe standardy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wymagają, aby działania lub zaniechania stanowiące przewinienia dyscyplinarne były jasno określone przez prawo¹⁰⁰. W szczególności przepisy prawa dotyczące przesłanek postępowania dyscyplinarnego powinny spełniać kryterium przewidywalności, czyli powinny być sformułowane na tyle precyzyjnie, aby sędzia mógł przewidzieć, jakie działania mogą prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej. W tym względzie odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego Trybunału

97 Zob. *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)001, pkt. 92-93.

98 Zob. *Joint opinion on the draft laws on making amendments to the Constitutional Law in the Judicial Code and to the Constitutional Law of Armenia*, Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy, CDL-AD(2022)002, pkt 27.

99 *Joint Opinion on the Draft Law on Disciplinary Liability of Judges of the Republic of Moldova*, ODIHR i Komisja Wenecka, CDL-AD(2014)006-e, marzec 2014 r., pkt 64.

100 Zob. *Opinion no. 3 on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, 19 listopada 2002 r., pkt 77; *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw recommendations)*, OBWE/ODIHR, 2023, pkt 16; *N.F. przeciwko Włochom*, ETPC, 12 grudnia 2001 r.

wskutek tego, że „okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału” przed objęciem stanowiska jest niejasna i może podlegać różnym interpretacjom, nie spełniając warunku przewidywalności. **Zaleca się zatem uściślenie, które działania lub zaniechania stanowią wykroczenia dyscyplinarne.**

80. Międzynarodowe standardy przewidują również, że sankcje dyscyplinarne powinny być proporcjonalne do przewinienia¹⁰¹. Projekt ustawy przewiduje stosunkowo szeroki zestaw kar dyscyplinarnych, począwszy od upomnienia, nagany, kary finansowej, a na usunięciu ze stanowiska i pozbawieniu statusu sędziego w stanie spoczynku kończąc (art. 37). Szeroki zakres sankcji dyscyplinarnych jest godny pochwały, ponieważ może ułatwić przestrzeganie zasady proporcjonalności. **Zaleca się niemniej uzupełnienie go o przepis określający, które rodzaje wykroczeń dyscyplinarnych pociągają za sobą określone rodzaje kar. Innym rozwiązaniem byłoby dodanie przepisu stanowiącego, że kary dyscyplinarne powinny być proporcjonalne do danego wykroczenia.** W szczególności kara usunięcia ze stanowiska sędziego powinna być stosowana tylko w wyjątkowo rzadkich przypadkach, na zasadzie ostatecznego środka. Takie przypadki powinny dotyczyć poważnych naruszeń dyscyplinarnych, w tym postępowania, które jest w oczywisty sposób sprzeczne z zasadami niezawisłości, bezstronności i uczciwości Trybunału Konstytucyjnego. **W związku z tym zaleca się doprecyzowanie w ustawie, że tylko najpoważniejsze przewinienia dyscyplinarne mogą pociągać za sobą środek ostateczny w postaci odwołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego.**
81. Artykuł 35 projektu ustawy stanowi, że sprawy dyscyplinarne będą rozstrzygane przez sąd dyscyplinarny w składzie pięciu sędziów w pierwszej instancji oraz siedmiu sędziów w drugiej instancji. Sędziów do składów orzekających wyznacza się w drodze losowania spośród sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Rozwiązanie to jest godne pochwały, ponieważ przyznaje samemu Trybunałowi kompetencje do orzekania w sprawach dyscyplinarnych i przewiduje procedurę odwoławczą¹⁰². Ponadto projekt ustawy przewiduje pewne gwarancje procesowe w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko obwinionym sędziom, w szczególności prawo do uzyskania pełnej informacji o stawianych zarzutach (art. 34 ust. 6), prawo do bycia wysłuchanym (art. 34 ust. 5), prawo do przedstawienia swojego stanowiska (art. 34 ust. 7) oraz prawo do rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie (zob. terminy przewidziane w art. 76 ustawy o Sądzie Najwyższym mające zastosowanie do sędziów Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 39 projektu ustawy). Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w Zaleceniach warszawskich w sprawie niezawisłości i odpowiedzialności sędziów, **projektodawcy mogliby rozważyć przyznanie sędziom prawa do bycia reprezentowanym przez wybranego przez siebie prawnika w postępowaniu dyscyplinarnym¹⁰³. Aby przyczynić się do rozliczalności i przejrzystości postępowań dyscyplinarnych, projektodawcy mogliby również rozważyć wprowadzenie zasady jawności takich postępowań, chyba że na wniosek obwinionego sędziego zostanie podjęta odmienna decyzja wraz z uzasadnieniem¹⁰⁴.**
82. Projekt ustawy nie określa, co ważne, zasad dotyczących większości przy orzekaniu w sprawach dyscyplinarnych. **Wymogi pewności prawnej nakazują, aby projekt ustawy**

101 Zob. *Opinion no. 3 on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, 19 listopada 2002 r., pkt 77; *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw recommendations)*, ODIHR, 2023, pkt 16

102 Międzynarodowe standardy dotyczące procesowych aspektów postępowania dyscyplinarnego wymagają, aby prawo umożliwiało odwołanie się od decyzji podjętej przez organ dyscyplinarny pierwszej instancji do właściwego organu lub sądu, który zapewni wszystkie gwarancje określone w art. 6 ust. 1 EKPC. Zob. *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, ETPC, 2021, pkt 101; *Opinion no. 3 on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, 19 listopada 2002 r., pkt 72; *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, ONZ, 6 września 1985 r., pkt 20.

103 Zob. *Warsaw Recommendations on Judicial Independence and Accountability*, OBWE/ODIHR, 2023 r., pkt. 19 i 20.

104 *Ibidem*, pkt 20.

jasno określał obowiązujące zasady większościowe dla sądu dyscyplinarnego przy rozstrzygnięciu spraw dyscyplinarnych. Projektodawcy powinni również rozważyć ustanowienie surowszych wymogów procesowych dotyczących usunięcia sędziego ze stanowiska, takich jak głosowanie kwalifikowaną większością głosów przez sąd dyscyplinarny Trybunału¹⁰⁵.

ZALECENIE F.

Należałoby doprecyzować, które czyny lub zaniechania stanowią wykroczenie dyscyplinarne oraz zapewnić, aby kary dyscyplinarne były proporcjonalne do wagi wykroczenia, a usunięcie ze stanowiska było stosowane jako środek ostateczny tylko w najpoważniejszych przypadkach, przy jednoczesnym wskazaniu zasad dotyczących większości przy rozstrzygnięciu spraw przez sąd dyscyplinarny i wprowadzeniu wymogu kwalifikowanej większości głosów w przypadku usunięcia ze stanowiska.

6.4. Zakończenie kadencji

83. Zasada nieusuwalności sędziów konstytucyjnych stanowi istotny element niezależności organu kontroli konstytucyjności, gwarantując, że sędzia nieprzychylnie postrzegany przez siły zewnętrzne nie zostanie zawieszony lub odwołany w trakcie kadencji, aby skutecznie wykluczyć go z prac nad określonymi sprawami. Konstytucja przewiduje, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są wybierani na jedną 9-letnią kadencję (art. 194 ust. 1). Projekt ustawy nie określa obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku, więc sędziowie Trybunału sprawują swój urząd do końca kadencji. Artykuł 21 ust. 1 projektu ustawy zawiera wykaz przesłanek wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji. Są to: śmierć (ust. 1), zrzeczenie się stanowiska (ust. 2), trwała niezdolność do pełnienia obowiązków (ust. 3), skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (ust. 4), a także prawomocne orzeczenie dyscyplinarne o usunięciu ze stanowiska sędziego Trybunału (ust. 5). Artykuł 21 ust. 3 pierwotnej wersji projektu ustawy przewiduje ponadto, że Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego „podejmuje uchwałę w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego, a w szczególności po zaznajomieniu się z aktami postępowania karnego lub dyscyplinarnego i wysłuchaniu zainteresowanego, chyba że nie jest to możliwe”. W zmienionej wersji projektu ustawy przyjętej przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r. przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkowe tylko na wniosek zainteresowanego sędziego. Jeżeli zainteresowany sędzia nie złoży takiego wniosku, Zgromadzenie Ogólne decyduje wedle własnego uznania, czy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające przed podjęciem uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego.
84. Biorąc pod uwagę, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej wyłącznie za uprzednią zgodą Trybunału Konstytucyjnego (art. 196 Konstytucji), niejasny jest cel dodatkowego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 21 ust. 3 projektu ustawy. Biorąc pod uwagę znaczenie bezpieczeństwa kadencji sędziów w świetle standardów międzynarodowych, przesłanki

105 Zob. np. dokument *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2012)009, pkt 54.2, w którym stwierdza się, że „na zasadzie równowagi wobec niejasności terminu „niegodność” w sekcji 16 ACC, jako przesłanki umożliwiającej wykluczenie członka Trybunału, należy wprowadzić zabezpieczenia procesowe, na przykład wymóg podjęcia decyzji o wykluczeniu większością co najmniej dwóch trzecich głosów lub nawet jednomyślnie przez pozostałych sędziów”. Regulamin ETPC również wymaga większości dwóch trzecich głosów sędziów w celu odwołania sędziego z urzędu, [Regulamin Trybunału](#), Europejski Trybunał Praw Człowieka, 28 marca 2024 r., art. 7.

i tryb zakończenia kadencji sędziego konstytucyjnego powinny być określone w bardzo szczegółowy i precyzyjny sposób¹⁰⁶. **Jeżeli art. 21 ust. 3 projektu ustawy ma na celu umożliwienie Zgromadzeniu Ogólnemu odmowy pozbawienia sędziego mandatu pomimo wyroku skazującego lub orzeczenia dyscyplinarnego, wskazane byłoby doprecyzowanie przesłanek takiego działania Zgromadzenia Ogólnego. Jeżeli natomiast intencją jest, aby Zgromadzenie Ogólne było związane wyrokiem skazującym i orzeczeniem dyscyplinarnym, zaleca się pominięcie wymogu dodatkowego postępowania wyjaśniającego.**

85. Podobne uwagi mają zastosowanie do wygaśnięcia mandatu sędziego wskutek orzeczenia przez komisję lekarską trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił (art. 21 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy). Artykuł 21 ust. 3 pierwotnej wersji projektu ustawy stanowi, że Zgromadzenie Ogólne „może zwrócić się do odpowiedniego podmiotu wykonującego działalność leczniczą o wyrażenie opinii o stanie zdrowia sędziego Trybunału”. Jeśli art. 21 ust. 3 zakłada drugą opinię, która może różnić się od ustaleń komisji lekarskiej z art. 21 ust. 3, **zaleca się doprecyzowanie, czy Zgromadzenie Ogólne może odmówić pozbawienia sędziego mandatu na podstawie takiej odmiennej opinii.** Przepisy te należy również ujednoclić z art. 42 projektu ustawy. Zgromadzenie Ogólne powinno być zobowiązane do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału w przypadku przedłożenia przez zainteresowanego sędziego orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o trwałej niezdolności do pracy. W przypadku, gdy zainteresowany sędzia nie może osobiście złożyć takiego orzeczenia, Zgromadzenie Ogólne powinno mieć możliwość zwrócenia się do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych opinię na temat stanu zdrowia sędziego, a także być związanej jej treścią. **W tym względzie z zadowoleniem należy przyjąć zmiany art. 21 ust. 3 i art. 42 projektu ustawy przyjęte przez Sejm w dniu 24 lipca 2024 r., które przewidują możliwość wystąpienia przez zainteresowanego sędziego lub Zgromadzenie Ogólne z wnioskiem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o zbadanie zdolności do pełnienia obowiązków, a także związane z Zgromadzeniem Ogólnym treścią orzeczenia o trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków.**

7. Ustrój i tryb pracy Trybunału

7.1. Składy Trybunału i orzekanie

86. Skuteczność sądu konstytucyjnego wymaga wystarczającej liczby sędziów, braku nadmiernego skomplikowania postępowań i prawa do odrzucania indywidualnych skarg, które nie dotyczą kwestii zgodności z konstytucją¹⁰⁷.
87. Artykuł 71 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna podlegają wstępnemu rozpoznaniu przez sędziego Trybunału wyznaczonego według kolejności alfabetycznej. Gdy wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadne lub braki nie zostały usunięte na wezwanie Trybunału, Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania mu dalszego biegu (art. 71 ust. 3). Postanowienie to wymaga sporządzenia uzasadnienia (art. 111 ust. 1). Na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskodawcy lub skarżącemu przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 71 ust. 4). Uprawnienie Trybunału do odrzucania bezzasadnych wniosków po wstępnym rozpoznaniu jest godne pochwały i stanowi dobrą praktykę, przyczyniając się do zwiększenia skuteczności działania Trybunału. Z zadowoleniem należy również

106 Zob. *Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro* Komisja Wenecka, 13 października 2014 r., pkt 21.

107 Zob. np. *The Composition of Constitutional Courts – Science and Technology of Democracy*, Komisja Wenecka, 1997 r., pkt 22.

- przyjąć wymóg przedstawiania przez Sąd szczegółowego uzasadnienia odrzucenia wniosku. Takie rozwiązanie przyczynia się do zmniejszenia ryzyka arbitralności podczas wstępnego rozpoznania i lepszego zrozumienia decyzji Trybunału przez opinię publiczną.
88. Artykuł 52 ustawy ustanawia trzy rodzaje składów Trybunału i określa, która skład orzeka w określonych rodzajach spraw. Biorąc pod uwagę, że mechanizm skargi konstytucyjnej może być inicjowany przez osoby fizyczne, Trybunał Konstytucyjny może być zmuszony do rozpatrywania dużej liczby takich skarg. W związku z tym z zadowoleniem należy przyjąć przepis dotyczący orzekania przez składy pięciu lub trzech sędziów. Godne pochwały jest również wyznaczanie sędziów, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcy, do składu orzekającego według kolejności alfabetycznej, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw (art. 53 ust. 1 projektu ustawy). Takie rozwiązanie powinno zapobiegać uznaniowości Zgromadzenia Ogólnego Trybunału w zakresie przydziału spraw.
89. Przepisy art. 49 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 76 ust. 2 i art. 105 projektu ustawy mają na celu zapewnienie równowagi pomiędzy wymogami skuteczności i przejrzystości Trybunału. Artykuł 61 ust. 1 stanowi, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest prowadzone w formie pisemnej, chyba że ustawa stanowi inaczej. Biorąc pod uwagę specyfikę orzekania konstytucyjnego, postępowanie w formie pisemnej pozwala stronom na przedstawienie szczegółowych argumentów prawnych, a sędziom na dokładne zbadanie przedstawionych argumentów i ocenę konstytucyjności zaskarżonego aktu. Procedury pisemne przyczyniają się również do lepszego zarządzania czasem sędziów i większej terminowości rozstrzygania spraw. Podczas gdy większość postępowań prowadzona jest w formie pisemnej, konieczna jest narada danego składu orzekającego, w sytuacji, gdy sędziowie obradują w oparciu o projekt postanowienia przygotowany przez sędziego sprawozdawcę. Artykuł 105 projektu ustawy przewiduje, że narada ma charakter niejawny, co jest powszechnym rozwiązaniem w praktyce porównawczej. Artykuł 49 ust. 1 projektu ustawy zapewnia przejrzystość poprzez jawność rozpraw, chyba że jest ona wyłączona ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę informacji niejawnych o klauzuli tajności, bądź w innych przypadkach przewidzianych w ustawie. Artykuł 76 ust. 2 odpuszcza rozpoznanie sprawy przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym, „jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że kwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją”, chyba że sprawa wymaga rozpoznania przez Trybunał w pełnym składzie. Z perspektywy ochrony praw człowieka preferuje się jawne rozprawy, w sprawach dotyczących praw indywidualnych¹⁰⁸. Projekt ustawy wydaje się wpisywać w tę zasadę
90. Art. 190 ust. 5 Konstytucji i art. 106 ust. 1 projektu ustawy przewidują, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów, tak jak obecnie przewiduje to art. 106 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W porównaniu z art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r., projekt ustawy obniża kworum na rozprawach w pełnym składzie Trybunału z jedenastu do dziewięciu na piętnastu sędziów. Chociaż kworum to jest nieco niższe od dwóch trzecich występujących w większości krajów europejskich, jest ono zgodne z powszechnymi dobrymi praktykami, zgodnie z którymi niezbędne kworum do podejmowania decyzji przez Trybunał Konstytucyjny kształtuje się powyżej zwykłej większości sędziów¹⁰⁹.

108 Zob. np. *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, Komisja Wenecka, 2010 r., pkt. 132 i 133.

109 Zob. np. *Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 of the Constitutional Tribunal of Poland*, Komisja Wenecka, 11 marca 2016 r., pkt. 69-71; *Opinion on the Act of the Constitutional Tribunal*, Komisja Wenecka, 14 października 2016 r., pkt 32

91. Artykuł 106 ust. 3 projektu ustawy zezwala sędziemu składu orzekającego, który nie zgadza się z większością głosujących, na złożenie zdania odrębnego. Zdanie odrębne zaznacza się w orzeczeniu. Ponadto zdanie odrębne może dotyczyć także samego uzasadnienia. W praktyce porównawczej opinii, w których sędzia zgadza się z treścią postanowienia większości, ale przedstawia inne uzasadnienie, są często określane mianem opinii przyłączających czy też zbieżnych (*concurring opinion*). Ogólnie rzecz biorąc, uważa się, że opinie odrębne i zbieżne nie osłabiają sądu konstytucyjnego, a wręcz przeciwnie, mają kilka zalet¹¹⁰. Umożliwiają one publiczną, zwłaszcza naukową, dyskusję nad wyrokami, wzmacniają niezawisłość sędziów i zapewniają ich efektywny udział w rozpatrywaniu spraw. Zdania odrębne poprawiają również jakość wyroków, ponieważ osoby składające zdanie odrębne lub opinię zbieżną muszą wyjaśnić, dlaczego nie zgadzają się z większością. W związku z tym przepis ten należy pozytywnie ocenić. Nie jest jednak jasne, czy wymóg odnotowania zdania odrębnego w orzeczeniu sądowym oznacza, że odrębne opinie muszą być dołączone do orzeczenia sądowego, czy też zostaną w nim po prostu wspomniane. **Projektodawcy mogliby rozważyć wprowadzenie wyraźnego wymogu publikacji opinii odrębnych i zbieżnych wraz z orzeczeniem sądowym.**

7.2. Przekazywanie spraw do rozpatrzenia przez pełen skład

92. Artykuł 52 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy stanowi, że Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych między centralnymi organami państwowymi, istnienia przeszkód w sprawowaniu urzędu Prezydenta RP, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, kontroli ustaw przed podpisaniem i umów międzynarodowych przed ratyfikacją, spraw o szczególnej zawłości i zażalenia wnioskodawcy na postanowienie Prezesa Trybunału o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Sprawa o szczególnej zawłości to „sprawa o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa lub sprawa, w której skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie” (art. 52 ust. 3). Zgodnie z art. 52 ust. 4 projektu ustawy, każdy sędzia Trybunału może złożyć wniosek o rozpoznanie sprawy o szczególnej zawłości w pełnym składzie.
93. W opinii na temat ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. Komisja Wenecka zauważyła, że częste kierowanie spraw do rozpatrzenia przez pełny skład może stać się uciążliwe dla funkcjonowania Trybunału¹¹¹. Artykuł 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. – obecnie uchylonej – umożliwił trzem sędziom Trybunału skierowanie sprawy do rozpoznania w pełnym składzie. W tej kwestii Komisja Wenecka ostrzegła, że „w przypadku braku możliwości odrzucenia wniosku o przeniesienie przez pozostałych sędziów, istnieje niebezpieczeństwo upolitycznienia i utrudnienia skutecznego funkcjonowania Trybunału”¹¹². Aby rozwiązać tę kwestię, zalecono dodatkowe zabezpieczenia, takie jak umożliwienie zgromadzeniu plenarnemu odmowy przyjęcia skierowanej sprawy lub rozstrzygnięcia spraw w trybie przyspieszonym¹¹³.
94. Projekt ustawy ma na celu ograniczenie wniosków o rozpoznanie w pełnym składzie do szczególnie złożonych spraw. Umożliwia się w niej jednak składanie wniosków o rozpoznanie w tym trybie przez każdego sędziego Trybunału. Co więcej, projekt ustawy milczy na temat tego, w jaki sposób pełny skład Trybunału może takie wnioski odrzucić. Zastrzeżenia zgłaszane przez Komisję Wenecką pozostają zatem aktualne. Aby uniknąć

110 Zob. *Urgent Opinion on the Draft Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan on the Constitutional Court*, ODIHR, 30 września 2022 r., pkt. 82 i 83.

111 Zob. *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal of Poland*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)026, pkt. 33-36.

112 *Ibidem*, pkt 36.

113 *Ibidem*, pkt 34.

częstego kierowania spraw do rozpoznania w pełnym składzie, **zalecane byłoby uwzględnienie dodatkowych zabezpieczeń, takich jak wymóg, aby wniosek o skierowanie sprawy mógł być złożony wyłącznie zwykłą większością głosów danego składu sędziowskiego, a pełny skład miałby możliwość odrzucenia takiego wniosku także większością zwykłą.**

ZALECENIE G.

Należałoby rozważyć uwzględnienie dodatkowych zabezpieczeń, aby uniknąć częstego kierowania spraw do rozstrzygnięcia przez Trybunał orzekający w pełnym składzie; mógłby to być wymóg, że wnioski o skierowanie sprawy są składane wyłącznie decyzją zwykłej większości danego składu sędziowskiego, a pełny skład miałby możliwość odrzucenia takiego wniosku.

7.3. Umożnienie postępowania

95. Artykuł 86 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia sądowego byłoby „zbędne lub niedopuszczalne”. O ile terminy te nie zostaną dobrze zdefiniowane i utrwalone w orzecznictwie Trybunału, **w interesie pewności prawa wskazane byłoby doprecyzowanie w regulaminie Trybunału, jakie sytuacje mieściłyby się w pojęciu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia sądowego.**
96. Artykuł 87 projektu ustawy przewiduje, że postępowania wszczęte z wniosku grupy 50 posłów lub 30 senatorów i niezakończone do dnia upływu kadencji Sejmu i Senatu podlegają zawieszeniu przez Trybunał. Zawieszone postępowanie wznawia się tylko wtedy, gdy w ciągu sześciu miesięcy od zawieszenia wniosek poprze 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji. Proponowane rozwiązanie jest o tyle problematyczne, że zaprzecza realizacji konstytucyjnego prawa posłów do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, zapisanego w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Jeśli wniosek zostanie złożony w trakcie trwania kadencji posłów, sprawa powinna zostać rozpatrzona, nawet jeśli w międzyczasie ich kadencja dobiegła końca. Potencjalne opóźnienie w orzekaniu nie powinno mieć wpływu na prawo posłów do wniesienia sprawy do Trybunału. Postępowanie powinno być kontynuowane niezależnie od zakończenia kadencji posła. Oprócz wpływu na konstytucyjne prawa posłów, proponowane rozwiązanie budzi również obawy ze względu na potencjał uniemożliwienia Trybunałowi orzekania w sprawach, która mogą leżeć w interesie publicznym. Wymaganie wsparcia ze strony parlamentu kolejnej kadencji dla wznowienia postępowania może sprzyjać targom politycznym i podważać zasadę pewności prawa. Aby zagwarantować pewność prawną i chronić konstytucyjne prawa posłów, sprawy wnoszone w trakcie ich kadencji powinny być doprowadzane do końca. **Należałoby zatem usunąć z projektu ustawy art. 87 lub go przeformułować, aby doprecyzować, że postępowania wszczęte z wniosku grupy 50 posłów lub 30 senatorów i niezakończone do dnia upływu kadencji Sejmu i Senatu toczą się dalej, a sprawy rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny.**

ZALECENIE H.

Należałoby usunąć z projektu ustawy art. 87 lub go przeformułować, aby doprecyzować, że postępowania wszczęte z wniosku grupy 50 posłów lub 30 senatorów i niezakończone do dnia upływu kadencji Sejmu i Senatu toczą się dalej, a sprawę rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny.

7.4. Udział Prokuratora Generalnego

97. Artykuł 59 ust. 6 projektu ustawy wymaga udziału Prokuratora Generalnego we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez Trybunał w pełnym składzie oraz prokuratora Prokuratorii Generalnej w sprawach rozpatrywanych w innych składach. Artykuł 80 ust. 5 projektu ustawy zezwala Trybunałowi na prowadzenie postępowania nawet w przypadku nieobecności Prokuratora Generalnego lub prokuratora.
98. Wprowadzenie procedury, która pozwala Trybunałowi procedować bez obecności prokuratora, stanowi pozytywną zmianę z punktu widzenia niezależności i skuteczności Trybunału. Zgodnie bowiem z art. 43 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Prokurator Generalny lub jego zastępcy uczestniczą w sprawach, w których Trybunał orzeka w pełnym składzie. Biorąc pod uwagę, że Minister Sprawiedliwości pełni obecnie funkcję Prokuratora Generalnego, takie rozwiązanie sprawia, że członek rządu może uniemożliwić Trybunałowi podjęcie decyzji, tym samym zakłócając jego pracę. Nowy przepis przewidziany w projekcie ustawy zmniejsza to ryzyko.

7.5. Anonimizacja wyroków

99. Zgodnie z art. 114 projektu ustawy, Prezes Trybunału dokonuje niezbędnej anonimizacji wyroków, polegającej na usunięciu danych pozwalających na identyfikację wnioskodawcy, skarżącego lub sądu pytającego. Mając na uwadze niekwestionowany publiczny charakter organów, które są konstytucyjnie uprawnione do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, z wyjątkiem skarg konstytucyjnych składanych przez osoby fizyczne, **zaleca się ponowne rozważenie kwestii anonimizacji danych, ponieważ tylko skarżące osoby fizyczne są objęte zakresem rozporządzenia (UE) 2016/679 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Przepis ten powinien zostać zharmonizowany z art. 88 ust. 3 projektu ustawy, który wydaje się zakładać upublicznienie danych osób wnoszących skargę konstytucyjną.**

8. PROJEKT USTAWY O PRZEPISACH WPROWADZAJĄCYCH

100. Projekt ustawy o przepisach wprowadzających zawiera szereg daleko idących propozycji. Zgodnie z uzasadnieniem towarzyszącym projektowi ustawy, propozycje te mają na celu przywrócenie Trybunałowi zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, także w świetle wyroku ETPC w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce z 2021 r.. W tym celu projekt ustawy o przepisach wprowadzających przewiduje m.in. unieważnienie orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny z udziałem „osób nieuprawnionych do zasiadania” w tym organie, możliwość przejścia w stan spoczynku przez sędziego przed upływem kadencji, przepisy przejściowe dotyczące Prezesa Trybunału oraz likwidację Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej.
101. Należy uznać, że cele przyświecające projektowi ustawy o przepisach wprowadzających mają pierwszorzędne znaczenie. Jak wskazano powyżej (zob. podsekcja III.2 Kontekst), przywrócenie konstytucjonalizmu i praworządności ma podstawowe znaczenie dla krajowego porządku prawnego Polski i jej pozycji międzynarodowej, a także dla zapewnienia zgodności z orzecznictwem ETPC i TSUE. Środki realizacji tych celów powinny być jednak zgodne z zasadami, których ochronie mają służyć, w przeciwnym razie bowiem będą stanowiły dodatkowe zagrożenie dla nadrzędności Konstytucji i praworządności.

8.1. Status wyroków wydanych przez składy orzekające, w których zasiadały „osoby nieuprawnione do orzekania”

102. Artykuł 9 ust. 1 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających stanowi, że wszystkie wyroki wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania¹¹⁴ są nieważne i nie wywierają skutków prawnych określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji. Postanowienia wydane przez takie składy orzekające są nieważne i nie wywołują skutków prawnych (art. 9 ust. 2 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających). Czynności procesowe dokonane w postępowaniach przed Trybunałem zakończonych unieważnionymi orzeczeniami wymagają powtórzenia. Jednocześnie w mocy pozostają prawomocne orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego unieważnionymi wyrokami (art. 9 ust. 4 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających).
103. Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego określa art. 190 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie stanowi, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”, obejmując tym samym skutki *res judicata* (ostateczność), *erga omnes* (powszechne obowiązki) i moc obowiązującą. W normalnych warunkach, tj. gdy Trybunał Konstytucyjny spełnia kryteria „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 EKPC, Parlament nie może zmienić konstytucyjnych skutków wyroków Trybunału w drodze zwykłej ustawy. Przyjęcie przeciwnego stanowiska byłoby sprzeczne z zasadami nadrzędności Konstytucji, niezależności sądownictwa, a w ostatecznym rozrachunku – praworządności¹¹⁵. Otworzyłoby to również drogę dla większości parlamentarnych do traktowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego według własnego uznania, co poważnie podważyłoby rolę Trybunału w mechanizmie kontroli i równowagi.
104. Projekt ustawy o przepisach wprowadzających ma jednak na celu stwierdzenie nieważności wyroków Trybunału wydanych przez składy, w których zasiadały wchodziły „osoby nieuprawnione do orzekania”, co oznacza sytuację, w której Trybunał nie stanowił sądu „ustanowionego ustawą”. W sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* z 2021 r. ETPC uznał, że doszło do naruszenia prawa do sądu „ustanowionego ustawą” „z powodu udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego M.M., którego wybór dotknięty był poważnymi nieprawidłowościami naruszającymi istotę tego prawa”¹¹⁶. W odniesieniu do wykonania tej sprawy Komitet Ministrów wezwał Polskę m.in., aby „zajęła się statusem orzeczeń już przyjętych w sprawach dotyczących skarg konstytucyjnych z udziałem nieprawidłowo powołanych sędziów”¹¹⁷.
105. Wybór środków, które mają zostać wykorzystane w krajowym porządku prawnym w celu wykonania wyroków ETPC należy przede wszystkim do zainteresowanych państw, które mają pewien margines swobody w decydowaniu, jak zarządzić konsekwencjom

114 tj. osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293 oraz z 2018 r. poz. 1077) oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz. U. poz. 2147), a także osoba wybrana na jej miejsce (art. 9 ust. 1 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających).

115 Zob. również uwagi w *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2016)026, pkt 98, dotyczące Trybunału Konstytucyjnego w czasie, gdy spełniał wymogi „sądu ustanowionego ustawą”: „Uznanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego za «niezgodne z prawem» w drodze ustawy jest sprzeczne z art. 190 ust. 2 Konstytucji. Co więcej, poprzez taką regulację ustawodawca otwarcie kwestionuje pozycję i autorytet Trybunału Konstytucyjnego jako ostatecznego arbitra w kwestiach konstytucyjnych. Podobnie jak w przypadku domniemanych działań władzy wykonawczej, odrzucenie autorytetu sądu w taki sposób narusza zasadę niezależności sądownictwa i stanowi kolejne rażące naruszenie praworządności”.

116 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ETPC, nr 4907/18, 7 maja 2021 r., pkt. 289-291.

117 Zob. <<https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-58569>>.

naruszenia art. 6 EKPC¹¹⁸. Należy przeprowadzić test równowagi między prawem jednostki do sądu ustanowionego ustawą a wymogami interesu publicznego w zakresie pewności prawa, w tym stabilności orzeczeń i poszanowania zasady powagi rzeczy osądzonej, a także dobrego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę wagę orzeczeń najwyższego organu kontroli konstytucyjności, fundamentalne znaczenie ma zapewnienie legalności systemu orzekania konstytucyjnego i ważności wyroków Trybunału. Zwłaszcza w sytuacji, gdy ETPC wyraźnie odniósł się do niektórych z tych wyroków jako utrwalających stan ciągłej niezgodności z EKPC¹¹⁹ lub ją naruszających¹²⁰, istotne jest, aby władze rozważyły wprowadzenie mechanizmu lub środków skutecznie eliminujące takie naruszenia. Należy zauważyć, że liczba wyroków wydanych przez składy orzekające, w których zasiadały „osoby nieuprawnione do orzekania” jest umiarkowana (w latach 2017-2022 odnotowano 85 wyroków wydanych przez takie składy Trybunał)¹²¹, ale mogą one mieć – w zależności od charakteru sprawy – daleko idące konsekwencje i potencjalnie wpływać nie tylko na indywidualnego skarżącego, ale i na szerszy krąg osób.

106. Powstaje pytanie, czy określenie statusu powyższych wyroków powinno nastąpić *ex lege*, za pomocą istniejących mechanizmów, o ile są dostępne, czy też procedura *ad hoc*, która byłaby przewidziana w ustawie, mieści się w marginesie oceny państwa. W każdym przypadku rozwiązanie powinno być zgodne z Konstytucją i zasadami praworządności, zapewniając jednocześnie poszanowanie praw jednostek. Główne zasady zawarte w nocie ODIHR na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów (z 12 sierpnia 2024 r.)¹²² mogą służyć jako przydatne wskazówki przy wyborze najlepszego rozwiązania legislacyjnego w tym zakresie, choć z uwzględnieniem specyfiki orzekania konstytucyjnego i jego potencjalnie daleko idących konsekwencji. Choć państwo ma pewien margines swobody w decydowaniu, jak naprawić naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego w przypadkach orzeczeń podejmowanych przez sądy niespełniające kryterium „ustanowienia ustawą”, to jednak uznanie *ex lege* – w drodze ustawy przyjętej zwykłą większością głosów – orzeczeń Trybunału za nieważne budzi poważne obawy.
107. Niektóre orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych mogły określać zakres zastosowania zakwestionowanych aktów, wywołując tym samym szersze implikacje prawne, wpływając na pracę instytucji publicznych i/lub potencjalnie na prawa nieokreślonej liczby osób fizycznych. Inne orzeczenia mogły z kolei zostać wydane na korzyść osoby fizycznej, która wniosła skargę, aby bronić swoich praw przeciwko państwu, inne zaś mogły doprowadzić do wydania podobnego orzeczenia przez skład zgodny z prawem, a niekiedy od wydania orzeczenia mogło upłynąć wiele czasu. Czynnikiem tych nie uwzględnia decyzja, aby *ex lege* uznać za nieważne wszystkie takie orzeczenia wydane przez „osoby nieuprawnione do orzekania”, w tym te prowadzące do uznania lub nabycia praw indywidualnych. Takie rozwiązanie może wywoływać spowodować jeszcze większą niepewność co do statusu i legalności niektórych orzeczeń sądowych wydanych na podstawie wyroków Trybunału

118 Zob. np. ETPC, *Assanidze przeciwko Gruzji* (wielka izba), nr 71503/01, 8 kwietnia 2004 r., pkt 202 oraz *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 243. W sprawie *Wałęsa* ETPC stwierdził, że do Trybunału nie należy „dalsze rozwijanie kwestii, jaki byłby najwłaściwszy sposób zakończenia [...] sytuacji systemowej; zgodnie z art. 46 państwo ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się z ciężących na nim zobowiązań wynikających z wykonania wyroków Trybunału”, zob. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 329 i 332.

119 Zob. np. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 325-326, odnoszące się w szczególności do wyroków z 24 listopada 2021 r. (sygn. akt K 6/21) i 10 marca 2022 r. (sygn. akt K 7/21), poprzez które Trybunał konsekwentnie próbował podważyć i uniemożliwić wykonanie wyroków Trybunału dotyczących niezależności sądownictwa i wadliwej procedury powoływania sędziów; kwestionujących pierwszeństwo prawa unijnego i moc wiążącą wyroków TSUE (m.in. wyroki z 14 lipca 2021 r. (sygn. akt P 7/20 i z 7 października 2021 r. (sygn. akt K 3/21)); wyroku z 22 marca 2022 r. (sygn. akt K 7/21) uzasadniającego niewykonanie wyroków ETPC.

120 Zob. np. sprawa nr K 1/20, o której mowa w wyroku ETPC w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, nr 40119/21, 14 grudnia 2023 r.

121 Zob. *Judgments Delivered by Irregular Judicial Formations of the Polish Constitutional Court*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, lipiec 2023 r., str. 11.

122 Dostępnej na stronie: <Polska | LEGISLATIONLINE>.

Konstytucyjnego i negatywnie wpłynąć na konstytucyjne prawa jednostek. Mając na uwadze te względy, **należałoby zrewidować rozwiązanie, w myśl którego wszystkie wyroki Trybunału wydane z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania” uznaje się za nieważne ex lege.**

108. Zamiast tego można rozważyć procedurę wznowienia postępowania, w ramach której sprawy byłyby ponownie rozpatrywane i rozstrzygane przez Trybunał w składzie nieobejmującym wadliwie wybranych/powołanych sędziów. Powinno to mieć miejsce w szczególności, gdy występuje pilna potrzeba wynikająca z zaistnienia przesłanek o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej (*substantial and compelling*), takich jak pomyłka sądowa, odmowa wymiaru sprawiedliwości czy poważne naruszenie międzynarodowych standardów praw człowieka¹²³. W przypadku wyroków, co do których sądy europejskie uznały, że utrwalają stan ciągłej niezgodności z EKPC¹²⁴ lub ją naruszają¹²⁵, władze mają większą swobodę w decydowaniu o sposobie zaradzenia naruszeniu; wznowienie postępowania nie musi zawsze być konieczne i można przewidzieć inne środki. Projekt ustawy o przepisach wprowadzających powinien jasno określać warunki dopuszczalności i kryteria wznowiania postępowań lub ponownego rozpatrywania spraw, określając jednocześnie procedurę w tym zakresie. W szczególności jednym z kryteriów, które mogą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o niewznawianiu danej sprawy, a tym samym o potwierdzeniu ważności wyroku, jest sytuacja, w której wyroki doprowadziły do uznania lub nabycia praw indywidualnych.
109. W aspekcie proceduralnym, z uwagi na znaczenie postanowień o wznowieniu postępowania, a także biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia legalności tego procesu, wskazane byłoby, aby takie postanowienia podejmowane były przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego bez udziału „osób nieuprawnionych do orzekania”. Projekt ustawy o przepisach wprowadzających powinien również jasno określać podmioty lub osoby, które mogą wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania konstytucyjnego. **W przypadkach, w których treść wyroków Trybunału Konstytucyjnego została wyraźnie uznana przez sądy europejskie lub trybunały międzynarodowe za naruszającą prawo międzynarodowe i standardy praw człowieka, projektodawcy mogliby rozważyć wprowadzenie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym lub projektu ustawy o przepisach wprowadzających bądź do innych aktów prawnych konkretnych przepisów zapewniających skuteczne wykonanie orzeczeń.** Projekt ustawy powinien również jasno określać potencjalne konsekwencje wyroków w ponownie otwartych sprawach, w tym czasowe skutki takich wyroków, które mogą polegać na uznaniu pierwotnych

123 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 240. 238 i 240 oraz *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 224 i 250. Zob. również ETPC, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2)* (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt 97, gdzie jest mowa o „wyniku oczywistego błędu faktycznego lub prawnego prowadzącego do «odmowy wymiaru sprawiedliwości»”. Zob. np. TSUE, *Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc* (wielka izba), sprawa nr C-161/06, 11 grudnia 2007 r., pkt. 71-72. Zob. również Komitet Ministrów Rady Europy, *Recommendation No. R (2000) 2 on the Re-examination or Reopening of Certain Cases at Domestic Level following Judgements of the European Court of Human Rights* z dnia 19 stycznia 2000 r. Memorandum wyjaśniające zawiera szereg przykładów naruszeń, w przypadku których ponowne rozpatrzenie sprawy lub wznowienie postępowania będzie miało szczególne znaczenie. Są to między innymi „wyroki skazujące w sprawach karnych naruszające art. 10 [EKPC], ponieważ wypowiedzi uznane przez władze krajowe za przestępcze stanowią zgodne z prawem korzystanie przez poszkodowanego z wolności wypowiedzi, lub naruszające art. 9, ponieważ zachowanie uznane za przestępcze stanowi zgodne z prawem korzystanie z wolności wyznania. Przykładami przypadków, o których mowa w punkcie (b), są sytuacje, w których poszkodowany nie miał czasu i możliwości przygotowania obrony w postępowaniu karnym, w których wyrok skazujący został oparty na zeznaniach pozyskanych w wyniku tortur lub na materiałach, których poszkodowany nie miał możliwości zweryfikować, lub w których w postępowaniu cywilnym strony nie były traktowane z należyтым poszanowaniem zasady równości broni”.

124 Zob. np. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 325-326, odnoszące się w szczególności do wyroków z 24 listopada 2021 r. (sygn. akt K 6/21) i 10 marca 2022 r. (sygn. akt K 7/21), poprzez które Trybunał konsekwentnie próbował podważyć i uniemożliwić wykonanie wyroków Trybunału dotyczących niezależności sądownictwa i wadliwej procedury powoływania sędziów; kwestionujących pierwszeństwo prawa unijnego i moc wiążącą wyroków TSUE (m.in. wyroki z 14 lipca 2021 r. (sygn. akt P 7/20 i z 7 października 2021 r. (sygn. akt K 3/21)); wyroku z 22 marca 2022 r. (sygn. akt K 7/21) uzasadniającego niewykonanie wyroków ETPC.

125 Zob. np. sprawa nr K 1/20, o której mowa w wyroku ETPC w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, nr 40119/21, 14 grudnia 2023 r.

wyroków wydanych z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania” za nieważne, niewywierające skutków prawnych lub na utrzymaniu ich w mocy.

110. W odniesieniu do postanowień Trybunału Konstytucyjnego o odmowie lub częściowej odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi złożonemu przez podmiot mający legitymację szczególną lub zażaleń na odmowę Trybunału Konstytucyjnego (224 orzeczenia z udziałem wadliwie wybranego/powołanego sędziego w latach 2017-2022)¹²⁶, lub postanowień o umorzeniu postępowania (z wyjątkiem sytuacji, gdy mają one charakter czysto formalny), które nie wywołują daleko idących skutków prawnych, takie postępowania mogłyby zostać wznowione lub ponownie rozpatrzone na wniosek pierwotnego skarżącego, którego skarga została odrzucona.
111. W świetle powyższego, **w projekcie ustawy o przepisach wprowadzających należałoby w jasny i zawężający sposób określić rodzaj spraw, które mogłyby być ponownie rozpatrzone, warunków dopuszczalności i kryteriów ponownego rozpatrzenia sprawy/wznowienia postępowania, a także podmiotów lub osób uprawnionych do ubiegania się o wznowienie postępowania. Z uwagi na znaczenie postanowień o wznowieniu postępowania, a także biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia legalności tego procesu, wskazane byłoby, aby takie postanowienia podejmowane były przez skład Trybunału Konstytucyjnego bez udziału „osób nieuprawnionych do orzekania”. Projekt ustawy o przepisach wprowadzających powinien również określać potencjalne skutki prawne i czasowe wydanych wyroków, a także wymagać, aby wznowione sprawy były rozstrzygane w określonym terminie. Trybunałowi Konstytucyjnemu należy również przyznać uprawnienie do wydawania w razie potrzeby środków tymczasowych w tym okresie.**
112. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę orzeczenia oparte na normach prawnych będących przedmiotem oceny w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania”. W tym względzie art. 9 ust. 4 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających stanowi, że „[o]rzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokami [które są nieważne i nie wywierają skutków ze względu na udział „osób nieuprawnionych do orzekania”] pozostają w mocy”. Przepis ten, który ma na celu utrzymanie w mocy prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego unieważnionymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, budzi obawy.
113. Takie przepisy pokazują, że ustawodawca czyni zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej nadrzędnymi we wszystkich sprawach, bez zważania na indywidualne prawa, które mogły zostać naruszone. Takie rozwiązanie pomija prawa osób negatywnie dotkniętych unieważnionymi wyrokami wydanymi przez składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego, w których zasiadały „osoby nieuprawnione do orzekania”. Jak wspomniano powyżej, istnieją okoliczności o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, które uzasadniają odejście od zasad pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, na przykład w celu naprawienia pomyłki sądowej, odmowy wymiaru sprawiedliwości czy poważnego naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka.
114. W związku z tym, przynajmniej w powyższych okolicznościach, **w sprawach o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej,**

126 Zob. *Judgments Delivered by Irregular Judicial Formations of the Polish Constitutional Court*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, lipiec 2023 r., str. 22-23.

projektodawcy powinni przewidzieć możliwość rewizji orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych wydanych wobec osób, których konstytucyjne prawa zostały naruszone przez wcześniejsze wyroki Trybunału Konstytucyjnego podjęte z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania”. Mogłoby się to odbyć na kilka sposobów. W miarę możliwości Trybunał mógłby uznawać takie orzeczenia lub decyzje za nieważne, jeśli byłoby to logiczną konsekwencją nowego wyroku. Alternatywnie osobom tym mogłaby przysługiwać – przez pewien, rozsądny, okres czasu – możliwość ponownego rozpatrzenia lub wznowienia sprawy przed właściwym sądem, który zastosował wyrok Trybunału. Inną opcją mogłoby być zapewnienie możliwości odwołania się od prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych do właściwego sądu najwyższego szczebla. Należałoby umarzać toczące się postępowania karne dotyczące legalnych działań lub korzystania z podstawowych wolności w oparciu o przepisy prawa karnego, które Trybunał Konstytucyjny złożony z „osób nieuprawnionych do orzekania” uznał za zgodne z konstytucją. Instytucję *ponownego rozpatrzenia* można jednak obwarować pewnymi ograniczeniami, na przykład w celu poszanowania praw osób trzecich działających w dobrej wierze w sprawach cywilnych i zasady zakazu *reformatio in peius* w sprawach karnych¹²⁷.

ZALECENIE I.

1. Należałoby zrewidować rozwiązanie, w myśl którego wszystkie wyroki Trybunału wydane z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania” uznaje się za nieważne *ex lege*.
2. Należałoby w jasny i zawężający sposób określić rodzaj spraw, które mogłyby być ponownie rozpatrzone, warunków dopuszczalności i kryteriów ponownego rozpatrzenia sprawy/wznowienia postępowania, a także podmiotów lub osób uprawnionych do ubiegania się o wznowienie postępowania, przy jednoczesnym doprecyzowaniu potencjalnych skutków prawnych i czasowych takich nowych i pierwotnych orzeczeń.
3. Należałoby zapewnić, aby sprawy kwalifikujące się do ponownego rozpatrzenia były rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny bez udziału „osób nieuprawnionych do orzekania”, przy jednoczesnym wskazaniu, że powinny one zostać rozstrzygnięte w określonym terminie i przyznaniu Trybunałowi uprawnienia do wydawania w międzyczasie/w razie potrzeby środków tymczasowych.
4. Należałoby wprowadzić procedurę umożliwiającą stronom procesowym, w okolicznościach o charakterze materialnym i przynagląącym do interwencji jurysdykcyjnej (*substantial and compelling character*) oraz w przypadku naruszenia ich praw z powodu wcześniejszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania”, złożenie – przez pewien rozsądny okres czasu – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wznowienie postępowania przed właściwym sądem, przy czym należałoby chronić prawa osób trzecich działających w dobrej wierze w sprawach cywilnych oraz przestrzegać zasady zakazu *reformatio in*

127 Tj. że dana osoba nie powinna znaleźć się w gorszej sytuacji w wyniku odwołania lub wznowienia postępowania.

peius w sprawach karnych, a także doprecyzować skutki prawne i czasowe takich wyroków.

8.2. Przywrócenie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego

115. Artykuł 14 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających daje urzędującym sędziom Trybunału możliwość dobrowolnego przejścia w stan spoczynku przed upływem kadencji w związku z wprowadzeniem w trakcie trwania ich kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału. To rozwiązanie przejściowe ma zastosowanie wyłącznie do urzędujących sędziów wybranych przed wejściem w życie ustawy. W tym celu sędzia może złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie o zamiarze przejścia w stan spoczynku w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przejście w stan spoczynku następowałoby pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie o przejściu w stan spoczynku (art. 14 ust. 3 zmienionego projektu ustawy o przepisach wprowadzających). Sędziom, którzy przeszli w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia i uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia, określone w art. 43 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Artykuł 14 ust. 2 projektu ustawy o przepisach wprowadzających wyraźnie wyklucza możliwość uzyskania statusu sędziego w stanie spoczynku przez „osoby nieuprawnione do orzekania”.
116. To rozwiązanie przejściowe różni się od standardowych przepisów regulujących przejście w stan spoczynku w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 21 i 42 projektu ustawy, sędzia może przejść w stan spoczynku przed zakończeniem kadencji i uzyskać powiązane korzyści jedynie w przypadku trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względów zdrowotnych.
117. Artykuł 14 stanowi w istocie rzeczony zachętę finansową dla legalnie wybranych sędziów przedwczesnego zakończenia kadencji. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest istotną gwarancją ich niezawisłości, a zasada nieusuwalności ma ich chronić przed naciskami ze strony aktualnej większości politycznej¹²⁸. Nowy rząd nie powinien mieć możliwości wymiany urzędujących sędziów na nowych, wybranych przez siebie, jako że podważyłoby to niezależność i legitymację Trybunału Konstytucyjnego oraz zaufanie publiczne do tej instytucji. Taki wyjątkowy system przedterminowego przechodzenia w stan spoczynku może być problematyczny, jeśli jest obowiązkowy lub dotyczy dużej liczby sędziów¹²⁹. W odniesieniu do podobnego systemu wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku w Armenii, Komisja Wenecka uznała, że takie rozwiązanie można zaakceptować „w przypadku, gdy system przedterminowego przechodzenia w stan spoczynku zachowuje prawdziwie dobrowolny charakter, tj. wyklucza jakąkolwiek nadmierną (polityczną lub osobistą) presję wobec zainteresowanych sędziów lub gdy nie służy wywieraniu wpływu na wynik toczących się spraw”, zauważając przy tym ryzyko, że „jednoczesne przejście w stan spoczynku kilku, a nawet siedmiu z dziewięciu sędziów, mogłoby utrudnić skuteczne funkcjonowanie Trybunału”¹³⁰.

128 Zob. np. *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI, on the amendments to the Judicial Code and some other Laws of Armenia*, CDL-AD(2019)024-e, pkt 58.

129 *Ibidem*, pkt 60. Zob. również *Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2017)031, pkt. 44-52 i 130.

130 *Ibidem*, pkt 60.

Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do sędziów, którzy nie wykazują się najwyższym stopniem uczciwości i profesjonalizmu, co do zasady należy rozważyć mechanizmy dyscyplinarne lub mechanizmy pociągania do odpowiedzialności, o ile istnieją, działają i są skuteczne.

118. Co więcej, projekt ustawy o przepisach wprowadzających nie odnosi się wprost do statusu osób bezprawnie wybranych na stanowisko sędziego Trybunału, określanych jako „osoby nieuprawnione do orzekania”. Jak wskazano powyżej w odniesieniu do wykonania wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, Komitet Ministrów wezwał Polskę do podjęcia środków, które: „zapewniają zgodny z prawem skład Trybunału Konstytucyjnego, umożliwiając dopuszczenie do składu Trybunału trzech sędziów wybranych w październiku 2015 r. i sprawowanie ich funkcji do końca dziewięcioletniej kadencji, wykluczając jednocześnie ze składu sędziów wybranych nieprawidłowo”¹³¹. Projekt ustawy uznaje wprawdzie wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane przez skład, w którym zasiadała „osoba nieuprawniona do orzekania” za nieważne, co sugeruje, że osoby te nie są uważane za sędziów, ale zarazem nie wyjaśnia bezpośrednio ich statusu, ani nie zapewnia mechanizmów przywracania zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego.
119. Niezależnie od kwalifikacji statusu „osób nieuprawnionych do orzekania” na mocy ustawodawstwa krajowego, należy podkreślić, że wymóg bezpieczeństwa kadencji może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy powołanie lub wybór zostały dokonane zgodnie z Konstytucją i standardami międzynarodowymi; ponadto istnieją wyjątki od zasady nieusuwalności sędziów, gdy zachodzi pilna potrzeba – o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej – na przykład w przypadkach, gdy reforma sądownictwa jest konieczna w celu zapewnienia zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i wykonywania wyroków sądów międzynarodowych/regionalnych¹³². W każdym razie wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność wyboru jego dwóch sędziów (sprawa nr K 34/15) oraz konieczność wykonania wskazanych powyżej wyroków ETPC nakładają na Polskę obowiązek szybkiego przywrócenia zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego. **W tym celu należałoby uzupełnić projekt ustawy o przepisach wprowadzających, wyjaśniając status tych sędziów i zapewniając, że nie będą już mieli udziału w orzecznictwie konstytucyjnym.**

ZALECENIE J.

Należałoby doprecyzować status osób wybranych niezgodnie z prawem na stanowisko sędziego Trybunału (i ich następców) oraz rozważyć odpowiedni środek w celu przywrócenia zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego.

8.3. Tymczasowy Prezes Trybunału Konstytucyjnego

120. Artykuł 11 projektu ustawy o przepisach wprowadzających stanowi, że od dnia wejścia w życie ustawy obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym, a w terminie sześciu miesięcy Zgromadzenie Ogólne przedstawia Prezydentowi RP kandydatów

131 Zob. <<https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-58569>>.

132 *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* [wielka izba], ETPC, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 240. Zob. również *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2024)018-e, 8 maja 2024 r., pkt. 57-60.

na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Nie jest oczywista konstytucyjna podstawa do wygaszenia *ex lege* dotychczasowej kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, nawet w trybie tymczasowym. Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Zgromadzenie Ogólne Trybunału przedstawia kandydatów Prezydentowi RP, który powołuje Prezesa i Wiceprezesa, podczas gdy ustawodawca ma za zadanie opracowanie odpowiednich procedur (zob. również art. 197 Konstytucji). ETPC uznaje w swoim orzecznictwie za problematyczną dla niezawisłości sędziowskiej sytuację, w której prezes sądu zostaje odwołany ze stanowiska przed upływem kadencji, choć zachowuje stanowisko sędziego¹³³. Jednocześnie, jak wspomniano powyżej, istnieją wyjątki od zasady nieusuwalności, jeśli można wskazać przesłanki o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, przy czym tak czy owak wygaśnięcie mandatu prezesa sądu musi być zgodne z zasadami pewności prawa (uzasadnionych oczekiwań) i proporcjonalności¹³⁴. Do odwołania prezesa sądu konstytucyjnego należy jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Generalnie zaleca się także zastosowanie okresu przejściowego w miejsce zakończenia mandatu urzędującego prezesa w trybie natychmiastowym¹³⁵.

121. Powstaje pytanie, czy w szczególnych okolicznościach występujących w Polsce zachodzą przesłanki o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, które uzasadniałyby przedterminowe odwołanie urzędującego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na zasadzie *ex lege*. Wybór urzędującej Prezes Trybunału Konstytucyjnego na sędziego Trybunału Konstytucyjnego został uznany za zgodny z Konstytucją, chociaż różne organy, w tym Komisja Europejska¹³⁶, zgłaszały zastrzeżenia dotyczące pewnych nieprawidłowości w odniesieniu do jej powołania na stanowisko Prezesa Trybunału. Legitymacja Trybunału jako całości została zarazem zakwestionowana w wyrokach ETPC, które w szczególności odnosiły się do niektórych wyroków Trybunału jako utrwalających stan ciągłej niezgodności z EKPC oraz kwestionujących pierwszeństwo prawa UE i wiążącą moc wyroków TSUE¹³⁷. Takie okoliczności można by potencjalnie uznać za uzasadniające odejście od zasady nieusuwalności Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym przedterminowe wygaśnięcie mandatu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w szczególnej sytuacji występującej w Polsce. Jednakże, nawet gdyby było to uzasadnione, jej status sędziego Trybunału Konstytucyjnego powinien pozostać bez zmian, bo na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego została powołana zgodnie z obowiązującymi przepisami, a jej powołanie uznane zostało za zgodne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny (wspomniana powyżej sprawa nr K 34/15).
122. W przypadku usunięcia *ex lege* może pojawić się pytanie, czy powinien istnieć skuteczny sądowy środek odwoławczy i czy Prezes Trybunału powinna mieć możliwość wniesienia sprawy do niezależnego i bezstronnego trybunału „ustanowionego ustawą”. Oznacza to również ustalenie, czy usunięta Prezes Trybunału Konstytucyjnego miałyby uprawdopodobnione roszczenie (*arguable claim*) co do prawa pozostania na stanowisku w świetle domniemanych nieprawidłowości w trybie powołania. W każdym razie wyłączenie dostępu do sądu można potencjalnie uznać za uzasadnione w konkretnych okolicznościach, jako że rozważana reforma dąży do uzasadnionego celu, jakim jest

133 *Baka przeciwko Węgrom*, ETPC, nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r.

134 Zob. np. Komisja Wenecka, *Armenia - Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court*, CDL-AD(2020)016, pkt 57.

135 *Ibidem*, pkt 59.

136 Zob. TSUE, toczące się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie *C-448/23*.

137 Zob. np. *Waleśa przeciwko Polsce*, ETPC, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 325-326, odnoszące się w szczególności do wyroków z 24 listopada 2021 r. (sygn. akt K 6/21) i 10 marca 2022 r. (sygn. akt K 7/21), poprzez które Trybunał konsekwentnie próbował podważyć i uniemożliwić wykonanie wyroków Trybunału dotyczących niezależności sądownictwa i wadliwej procedury powoływania sędziów; kwestionujących pierwszeństwo prawa unijnego i moc wiążącą wyroków TSUE (m.in. wyroki z 14 lipca 2021 r. (sygn. akt P 7/20 i z 7 października 2021 r. (sygn. akt K 3/21)); wyroku z 22 marca 2022 r. (sygn. akt K 7/21) uzasadniającego niewykonanie wyroków ETPC.

przywrócenie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego¹³⁸. ETPC pokreślił w sprawie *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, że „Konwencja nie uniemożliwia państwu podejmowania uzasadnionych i koniecznych decyzji w celu zreformowania sądownictwa i nie można kwestionować uprawnień rządu do podejmowania reform sądownictwa pod warunkiem, że taka reforma nie będzie podważać niezależności sądownictwa i jego organów zarządzających”¹³⁹. Jednocześnie, w przypadku utrzymania zasady usunięcia *ex lege*, aby zapobiec ryzyku stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC przez ETPC, **zaleca się zapewnienie skutecznego środka odwoławczego, w miarę możliwości przed Trybunałem Konstytucyjnym w składzie zgodnym z prawem, bez udziału „osób nieuprawnionych do orzekania” w rozpatrywaniu odwołania, wraz z zapewnieniem, że każdy sędzia, w odniesieniu do którego istnieje uzasadniony powód do obaw o brak bezstronności, wycofa się**¹⁴⁰.

8.4. Kancelaria Trybunału

123. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 2 projektu ustawy o przepisach wprowadzających, Kancelaria Trybunału i Biuro Służby Prawnej zostaną zniesione po upływie 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy, a ich pracownicy zostaną zwolnieni. Powołana zostanie nowa Kancelaria Trybunału (art. 13 ust. 3 projektu ustawy o przepisach wprowadzających), której nowy Szef miałby pełną swobodę w oferowaniu możliwości zatrudnienia pracownikom obecnej Kancelarii i Biura Służby Prawnej (art. 14 ust. 2 Projektu Ustawy).
124. Proponowane przepisy art. 14 projektu ustawy o przepisach wprowadzających budzą wątpliwości w świetle zobowiązań Polski wynikających z art. 25 lit. c) MPPOiP, który dotyczy prawa do równego dostępu do służby publicznej. W celu zapewnienia dostępu do służby publicznej na ogólnych zasadach równości, kryteria i procesy mianowania, awansowania, a także zawieszania i zwalniania muszą być przejrzyste, obiektywne i uzasadnione¹⁴¹. Aby uniknąć arbitralnego i/lub dyskryminującego traktowania pracowników obecnej Kancelarii i Biura Służby Prawnej, **zaleca się dokonanie rewizji projektu ustawy o przepisach wprowadzających w celu uwzględnienia przejrzystych, obiektywnych i uzasadnionych kryteriów zatrudnienia tych osób w nowej Kancelarii Trybunału.**

9. ZALECENIA DOTYCZĄCE PROCESU OPRACOWYWANIA I PRZYJĘCIA PROJEKTU USTAWY ORAZ INNYCH INICJATYW USTAWODAWCZYCH ZWIĄZANYCH Z PRAWORZĄDNOŚCIĄ

125. Jak wskazano powyżej, skala reform potrzebnych do wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce jest ogromna i wymaga oparcia ich o przemyślaną oraz spójną politykę, aby zapobiec fragmentarycznemu i wybiórczemu podejściu do zmian ustawodawczych, które mogłyby zaszkodzić wysiłkom reformatorskim. Biorąc zarazem pod uwagę pilną potrzebę zaadresowania pewnych dysfunkcji systemowych, aby nie pogarszać sytuacji, w istniejących okolicznościach uzasadnione może być sekwencyjne podejście do reformy legislacyjnej, o ile towarzyszyć mu będzie dogłębna refleksja nad kompleksową reformą systemu sądownictwa, która byłaby opracowana w partycypacyjny i inkluzywny sposób, w tym z aktywnym i konstruktywnym udziałem przedstawicieli sądownictwa, społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, co

138 Zob. np. *Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, ODIHR, 8 kwietnia 2024 r., pkt. 69-72. Zob. również *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland*, Komisja Wenecka, CDL-AD(2024)018-e, 8 maja 2024 r., pkt. 65-71.

139 *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, ETPC, nr 25240/20, 21 listopada 2023 r.

140 Zob. np. *Micallef przeciwko Malcie* (wielka izba) ETPC, nr 17056/06, pkt. 98.

141 Zob. M. Nowak; *CCPR Commentary*, II wydanie, N.P. Engel Publishers, 2005 r., str. 585. Zob. również *Rubén D. Stalla Colsta v. Uruguay*, CCPR Communication No. 198/1985, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 221 (1990), pkt 10.

pozwoliłoby zapewnić szeroką dyskusję nad rozważanymi rozwiązaniami politycznymi i ustawodawczymi¹⁴².

126. W istocie rzeczy państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby prawo było „stanowione w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (Dokument kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8)¹⁴³. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[p]rawo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)¹⁴⁴.
127. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach¹⁴⁵, ODIHR pragnie przypomnieć, że do dobrych praktyk przy inicjowaniu zasadniczych reform sądownictwa należy konsultowanie się z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa obywatelskiego oraz umożliwienie im aktywnego udziału w tym procesie. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”¹⁴⁶. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby konsultować się z przedstawicielami sądownictwa w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczących ich przepisów lub w innych kwestiach mających wpływ na ich pracę, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach¹⁴⁷.
128. Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić wskazanie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa¹⁴⁸. Konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby mogły mieć efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać stosownym zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących proponowanych przepisów; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie¹⁴⁹. Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii już na wczesnym etapie, począwszy od początkowej fazy podejmowania decyzji natury politycznej oraz w trakcie całego procesu¹⁵⁰, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany, ale także wtedy, gdy jest omawiany w parlamencie, czy to w trakcie wysłuchań publicznych, czy też

142 Zob. *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024), Zasada 8.

143 Zob. *OSCE Copenhagen Document*, 1990 r.

144 Zob. *OSCE Moscow Document*, 1991 r.

145 Zob. np. *Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, ODIHR, 8 kwietnia 2024 r.

146 Zob. Rada Europy, CCJE, *Opinion no. 18 (2015)*, pkt 31, w której stwierdza się, że: „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

147 Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, *European Charter on the Statute for Judges*, Strasburg, 8-10 listopada 1998 r.), pkt. 1.8. Zob. także CCJE, *Magna Carta of Judges*, 2010 r., pkt 9., gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (ustrój sądów, procedury, inne przepisy)” oraz ENCJ, *2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate*, Zalecenie 5, gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza i sędziowie powinni być zaangażowani w niezbędne reformy”.

148 Zob. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez OBWE/OBWE/BIDPC przy okazji Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania się z 2015 r.), Wiedeń 15-16 kwietnia 2015 r.

149 Zob. *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, OBWE/ODIHR, 2024 r., Zasada 7

150 *Ibidem* Zasada 7.

posiedzeń komitetów parlamentarnych. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność i wagę reformy Trybunału Konstytucyjnego, rzeczą o fundamentalnym znaczeniu jest, aby wysłuchać wszystkich głosów, nawet tych krytycznych wobec proponowanych inicjatyw, oraz wypracować szeroki konsensus polityczny i uzyskać poparcie krajowej opinii publicznej dla rozważanych zmian. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także proces wdrożenia przyjętych już przepisów i zwiększa zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych ogółem.

129. Wskazane będzie podjęcie bardziej dogłębnej refleksji nad koniecznymi zmianami, aby uniknąć potrzeby wielokrotnego poprawiania przepisów, wraz z zachowaniem odpowiedniego okresu przejściowego, który umożliwi stopniowe wprowadzanie zmian; pozwoli to zapobiec sytuacji, w której reforma systemu zostałaby wykorzystana przez większość polityczną we własnym interesie lub byłaby postrzegana jako taka.¹⁵¹ Nie wyklucza to możliwości przeprowadzenia w bliskiej przyszłości zmian, które mogą być konieczne na zasadzie wyjątku. Niemniej w każdym przypadku należy przestrzegać zasady niezależności sądów oraz zapewnić otwarty, przejrzysty, inkluzywny i partycypacyjny proces wypracowywania rozwiązań politycznych i prawodawczych, a zmiany powinny być wdrażane zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i normami prawa międzynarodowego.
130. Przyjmuje się, projekty ustaw zostały poddane konsultacjom społecznym, a różne instytucje i inne zainteresowane strony przedstawiły szereg uwag/opinii, co należy ocenić pozytywnie. Na etapie prac parlamentarnych projekty ustaw wpłynęły do Sejmu 19 marca 2024 r. i zostały przyjęte w pierwszym czytaniu 26 kwietnia 2024 r. Na etapie parlamentarnym z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że w dniu 24 marca 2024 r. zorganizowano wysłuchanie publiczne, w którym udział zgłosiło 33 osób, w tym przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich, rad adwokackich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁵². 23 i 24 lipca 2024 r. projekty ustaw zostały przyjęte w drugim i trzecim czytaniu przez Sejm, a następnie tego samego dnia przekazane do Senatu¹⁵³. Oba projekty ustaw zostały niezwłocznie skierowane do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu i zostały rozpatrzone przez te komisje w dniu 30 lipca, a następnie w dniu 31 lipca zostały rozpatrzone przez Senat, który podjął dwie uchwały z proponowanymi poprawkami przekazanymi Sejmowi w dniu 2 sierpnia 2024 r.¹⁵⁴ W związku z tym wydaje się, że przegląd i dyskusja nad projektami ustaw w Senacie miały raczej charakter pobieżny, nie oferując możliwości znaczącej i szeroko zakrojonej dyskusji i konsultacji.
131. **Proces reform dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa, zwłaszcza w takim zakresie i o takiej skali, powinien być otwarty, przejrzysty, inkluzywny oraz obejmować skuteczne i szeroko zakrojone konsultacje, w tym z przedstawicielami sądownictwa, środowiska zawodów prawniczych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, a także zapewniać dostatecznie dużo czasu na konstruktywne dyskusje na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, w tym przed oboma izbami Parlamentu, i obejmować pełną ocenę skutków, w tym zgodności z odpowiednimi międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności, zgodnie z zasadami wskazanymi powyżej.** Wskazane byłoby, aby zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami przy podejmowaniu przyszłych wysiłków na rzecz

151 Zob. np. Komisja Wenecka, *Armenia - Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court*, CDL-AD(2020)016, pkt 38.

152 Zob. Lista osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym w Sejmie.

153 Zob. <Druk nr 253 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej> oraz <Druk nr 254 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej>.

154 Zob. <Senat RP / Prace / Proces legislacyjny w Senacie / Ustawy uchwalone przez Sejm / Ustawy uchwalone przez Sejm> oraz <Senat RP / Prace / Proces legislacyjny w Senacie / Ustawy uchwalone przez Sejm / Ustawy uchwalone przez Sejm>.

reformy praworządności. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą w zakresie reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]