

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ KAMILĘ GASIUK-PIHOWICZ
PRZEWODNICZĄCĄ KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA**

Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które pełniło wyłącznie rolę pośredniczącą w procesie zamawiania opinii.

dr hab. Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Opinia o zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 253)

Tezy opinii:

1. Art. 34 ust. 1 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 253), dalej: **projekt**, w zakresie w jakim wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału może złożyć sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku,

2. Art. 34 ust. 4 projektu, w zakresie, w jakim rzecznika dyscyplinarnego wyznacza się spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku,
3. Art. 35 ust. 2 projektu, w zakresie, w jakim sędziów do składów orzekających wyznacza się spośród sędziów w stanie spoczynku
- są niezgodne z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.
4. Art. 34 ust. 1 projektu, w zakresie, w jakim wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału mogą złożyć Prezydent RP oraz Prokurator Generalny, w związku z art. 38 ust. 1, jest niezgodny z art. 195 ust. 1.
5. Art. 33 ust. 1 i art. 38 ust. 1 projektu, w zakresie, w jakim byłyby rozumiane jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzeczeń, są niezgodne z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.
6. W pozostałym zakresie projekt jest zgodny z Konstytucją RP.

Uzasadnienie:

1. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów, w tym sędziów sądów konstytucyjnych, to wartości determinujące konstytucyjną tożsamość rządów prawa. Bez respektowania tych wartości nie jest możliwe urzeczywistnienie zasady podziału władz, ponieważ podporządkowanie sądów władzy ustawodawczej lub wykonawczej uniemożliwia równowagę i wzajemne hamowanie się władz. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd podlega ochronie konstytucyjnej w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle stanowiska doktryny niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego „musi być rozumiana analogicznie do niezawisłości sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości”¹. Obejmuje ona „zarówno etap rozstrzygnięcia sprawy (orzeczenie w ścisłym sensie), jak i czynności prowadzących do wydania orzeczenia (...)” i „ma na celu umożliwienie sędziemu TK orzekania w sposób niezależny od czynników innych niż wymagania wynikające z Konstytucji RP. Wyklucza ona wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą TK, zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów”².

Według Trybunału Konstytucyjnego pojęcie niezawisłości jest „pojęciem zastanym”, którego „znaczenie uformowało się jeszcze w Polsce międzywojennej

¹ Por. A. Mączyński, J. Podkowiak: uwagi do art. 195, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. II, s. 1293.

² Ibidem.

i które dzisiaj znajduje potwierdzenie w licznych dokumentach międzynarodowych”³. Koncepcja pojęć zastanych ma istotne znaczenie w procesie wykładni Konstytucji⁴. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny Konstytucja, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które - zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki - wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym”⁵. Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa”⁶. Obok koncepcji pojęć zastanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej znajduje zastosowanie zasada, zgodnie z którą pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych przy interpretacji Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji”⁷, ponieważ pojęcia konstytucyjne „nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego”⁸. Z tego względu pojęcie uchybienia godności urzędu sędziego nie może zmieniać rozumienia niezawisłości sędziowskiej w ten sposób, że dyscyplinarna odpowiedzialność sędziego za treść jego orzeczeń nie narusza niezawisłości sędziowskiej.

Akceptując stanowisko doktryny Trybunał uznał, że „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego”⁹. W doktrynie wyrażono przekonanie, że z konstytucyjnej zasady niezawisłości wynika

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

⁴ Por. R. Piotrowski: Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki, w: T. Giaro, red.: Źródła prawa. Teoria i praktyka, Warszawa 2016, s. 21.

⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/04.

⁶ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2023, s. 151.

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/02.

⁸ Ibidem.

⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

także powszechny nakaz „powstrzymania się od działań mogących naruszyć niezawisłość sędziowską”¹⁰. Zasada niezawisłości sędziów, współistotna pryncypiom demokratycznego państwa prawnego, stanowi – zwłaszcza w obliczu zagrożeń, którym podlega współczesna demokracja – wyznacznik tożsamości konstytucjonalizmu, zarówno ze względu na jej znaczenie dla afirmacji i zagwarantowania praw człowieka, jak też jej rolę w dziedzinie kształtowania reguł funkcjonowania państwa demokratycznego.

Usunięcie sędziego z urzędu, niezależnie od zastosowanych rozwiązań, stwarza większe zagrożenie dla niezależności sędziów aniżeli ryzyko dla niezależności władzy sądowniczej związane z procesem nominacyjnym, ponieważ może być swoistą karą wymierzaną sędziemu za jego wyroki i może prowadzić do uzależnienia sędziego od poglądów jego kolegów sędziów, uczestniczących w procesie nakładania kary. Dlatego też kształtowanie tego rodzaju procedury wymaga szczególnej ostrożności w ustaleniu równowagi między niezależnością Trybunału a odpowiedzialnością jego sędziów jako wartościami konstytucyjnymi. Z punktu widzenia tak rozumianej równowagi istotne jest stosowanie właściwych mechanizmów usuwania sędziów z urzędu w sytuacjach, które tego wymagają. Od zachowania owej równowagi zależy możliwość postrzegania sędziów Trybunału jako niezależnych strażników Konstytucji, co jest warunkiem jego wiarygodności społecznej, umożliwiające występowanie w roli instytucjonalnego gwaranta demokracji i wolności.

W przestrzeni publicznej znalazł wyraz pogląd, że wprowadzie „konstytucyjna kadencja sędziego TK to świętość”, ale „ze stanowiska może usunąć sędziego orzeczenie sądu dyscyplinarnego, a w przypadku niektórych z 12 wybranych prawidłowo sędziów można mieć podejrzenia, że popełnili delikty dyscyplinarne”¹¹. Podejrzenia te muszą być liczne, skoro w uzasadnieniu projektu uznano za konieczne uczestnictwo sędziów w stanie spoczynku w postępowaniach dyscyplinarnych.

Przedmiotem odpowiedzialności dyscyplinarnej nie może być – w ustroju demokracji liberalnej – wydany przez sędziego wyrok. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dopuszczalność „usunięcia sędziego ze stanowiska z uwagi na treść

¹⁰ Por. A. Mączyński, J. Podkowik: op. cit., s. 1293.

¹¹ Por. Ł. Woźnicki: Reforma Trybunału Konstytucyjnego. Zero dublerów, mniej prezesa, „Gazeta Wyborcza” z 10 kwietnia 2024 r., s. 4, (przytoczona wypowiedź eksperta).

wydawanych orzeczeń i sposób prowadzenia postępowania sądowego” można rozważać „tylko w odniesieniu do zaszłości, jakie miały miejsce w polskim sądownictwie w okresie, gdy - mówiąc językiem Wstępu do Konstytucji - “podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że treść orzeczeń, jakie wydają sędziowie obecnie, w demokratycznym państwie prawnym, może podlegać tylko ocenie i weryfikacji w procedurze nadzoru instancyjnego, a - wyjątkowo - także ogólnym mechanizmom odpowiedzialności karnej bądź dyscyplinarnej. Niedopuszczalne byłoby natomiast tworzenie nadzwyczajnych procedur pozwalających na usunięcie sędziego ze stanowiska z podanych wyżej powodów. Ograniczając jednak rozważania tylko do okresu zamkniętego datą 1989 r. trzeba przypomnieć, że zachodziły wówczas tak drastyczne nadużycia niezawisłości, że obecnie nadal istnieje potrzeba ich ujawnienia i wyjaśnienia. W tym i tylko w tym zakresie, który może się odnosić do zaszłości sprzed przełomu 1989 r., może okazać się, że ogólne zasady odpowiedzialności sędziego, dostosowane do warunków demokratycznego państwa prawnego, nie stanowią mechanizmu wystarczającego”¹². Trybunał Konstytucyjny sformułował te ustalenia w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych. Zachowują one aktualność także w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Konsekwencją obowiązywania art. 195 ust. 1 w odniesieniu do tych sędziów jest uznanie, że przysługuje im immunitet jurysdykcyjny, analogiczny do tego, który przysługuje sędziom Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 3 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w myśl którego „Sędziów chroni immunitet jurysdykcyjny. Po zakończeniu funkcji są nadal objęci immunitetem w odniesieniu do działań podejmowanych przez nich w ramach czynności służbowych, obejmującym również słowa wypowiedziane lub napisane”¹³. Tego rodzaju rozwiązanie, służące zabezpieczeniu niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz przeciwdziałające politycznemu oddziaływaniu na Trybunał, powinno znaleźć się w projekcie. W tym kontekście należy podkreślić, że reforma wzmacniająca niezależność i bezstronność sądów przewidziana w Krajowym Planie Odbudowy polega na tym, że „treść orzeczeń sądowych nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego” (kamień milowy F1G)

¹² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

¹³ Por. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_219161/pl/ [dostęp 19.04.2024].

Projekt przewiduje usunięcie sędziego ze stanowiska oraz pozbawienie statusu sędziego w stanie spoczynku jako rezultat zastosowania kary dyscyplinarnej wymierzonej przez sąd dyscyplinarny wyznaczany w drodze losowania spośród sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Należy podkreślić, że w myśl art. 6 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „Sędzia może być zwolniony z funkcji lub pozbawiony prawa do emerytury bądź innych podobnych korzyści tylko wówczas, gdy w jednomyślnej opinii sędziów i rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości, nie spełnia on już wymaganych warunków lub nie czyni zadość zobowiązaniom wynikającym z jego urzędu”¹⁴. W formułowaniu tej opinii nie uczestniczą byli sędziowie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tego rodzaju rozwiązanie lepiej służy niezawisłości sędziowskiej aniżeli przewidywane w projekcie sądownictwo dyscyplinarne. Nie ma powodów, by sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie skorzystali z gwarancji niezawisłości wzorowanych na tych, którymi cieszą się ich europejscy koledzy.

Art. 38 ust. 1 projektu stanowi, że „za uchybienie godności sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz uchybienie godności urzędu sędziego w okresie pełnienia służby sędzia Trybunału w stanie spoczynku odpowiada dyscyplinarnie”. Pojęcie godności urzędu sędziego jest tak ogólne, zwłaszcza w odróżnieniu od pojęcia „oczywista i rażąca obraza przepisów prawa” (art. 33 ust. 1 projektu), że oznacza wprowadzenie swego rodzaju odpowiedzialności politycznej za sprawowanie urzędu. Sędzia Trybunału może się spodziewać, że w roli wnioskującego, rzecznika i sędziów dyscyplinarnych wystąpią koledzy, z którymi nigdy się nie zgadzał w istotnych kwestiach, dotyczących rozumienia Konstytucji. Może to spowodować efekt mrozący, polegający na tym, by unikać orzekania nie po myśli kolegów sędziów, albo nie po myśli tych, którzy mogą zainspirować wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Łatwiej zapewne zainspirować tego rodzaju wniosek ze strony sędziów w stanie spoczynku aniżeli spowodować jego wniesienie przez sędziego urzędującego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącemu się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m. in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń

¹⁴ Ibidem.

przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wpływających z tego korzyściach”¹⁵. Art. 38 ust. 1 projektu może sprzyjać tego rodzaju naruszeniom niezawisłości.

Zastosowanie tak ogólnego pojęcia w przepisie o postępowaniu dyscyplinarnym jest niezgodne z zasadą określoności prawa, dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawne muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, by adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania¹⁶. W przypadku przedmiotowego przepisu sędzia będzie mógł próbować przewidzieć, jakie orzeczenie, które wydał albo ma zamiar wydać koledzy mogliby uznać za uchybienie godności urzędu. Przestrzeganie zasady określoności prawa musi być egzekwowane zwłaszcza w prawie karnym¹⁷ i innych dziedzinach prawa represyjnego¹⁸, a z takim właśnie prawem mamy do czynienia w przypadku art. 38 ust. 1 projektu.

Wprowadzenie odpowiedzialności za uchybienie godności urzędu na zasadach określonych w art. 38 ust. 1 jest niezgodne z wypracowanymi przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie „Zaleceniami dotyczącymi niezależności i odpowiedzialności sędziów”¹⁹. Zalecenia te wymagają określoności w precyzowaniu deliktów dyscyplinarnych oraz zakazują uznawania naruszeń norm etycznych za delikty dyscyplinarne; wymagają też oddzielenia organów właściwych do oceny naruszania norm etycznych od organów kompetentnych do orzekania o deliktach dyscyplinarnych²⁰.

Zagrożeniem dla niezawisłości sędziów Trybunału jest przepis art. 34 ust. 1 projektu, w myśl którego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może złożyć Prezydent, a także Prokurator Generalny. Oznacza to, że sędzia, którego orzeczenia wywołają negatywną reakcję Prezydenta lub większości parlamentarnej, czy też jej rządu, może spodziewać się tego rodzaju wniosku. Wprawdzie Prezes Trybunału może odmówić wszczęcia postępowania, ale wnioskodawca może też wnieść zażalenie od odmowy do pełnego składu Trybunału. Tego rodzaju procedura,

¹⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

¹⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 7/99.

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/03.

¹⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 2/07. Por. także L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2023, s. 80.

¹⁹ Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations) 2023. Por. <https://www.osce.org/odihr/552718> [dostęp 19.04.2024].

²⁰ Por. Recommendation 25, s. 11.

nawet zakończona niepowodzeniem wnioskodawcy, może podważyć zaufanie do objętego nią sędziego, a pośrednio do instytucji Trybunału.

Występowanie z wnioskami o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może także zaszkodzić postrzeganiu sędziego Trybunału jako osoby apolitycznej, poprzez powiązanie wnioskującego z politycznymi interesami większości lub mniejszości parlamentarnej, a przez to podważyć niezawisłość sędziego. Występując z przedmiotowym wnioskiem może on zainicjować poddanie się swoistemu testowi niezawisłości o trudnym do przewidzenia wyniku.

Nie można wykluczyć komplikacji w funkcjonowaniu Trybunału spowodowanych wnoszeniem licznych wniosków, tak przez sędziów urzędujących, jak i sędziów w stanie spoczynku. W świetle projektu możliwe jest wnoszenie więcej niż jednego wniosku przez podmiot uprawniony. Wyobrażalna inflacja tego rodzaju wniosków może utrudnić funkcjonowanie Trybunału.

W części dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej projekt narusza pożądaną równowagę między odpowiedzialnością sędziów Trybunału a ich niezawisłością na niekorzyść niezawisłości.

2. Zrównując uprawnienia sędziów Trybunału z uprawnieniami sędziów w stanie spoczynku projekt jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Naruszona zostaje zasada kadencyjności sędziów Trybunału. Zachowują oni uprawnienia do orzekania w Trybunale przez okres 9 lat, na który zostali wybrani, przy czym ponowny wybór jest niedopuszczalny, a to oznacza, że po upływie 9 lat nie jest możliwe wykonywanie jakichkolwiek uprawnień polegających na orzekaniu w Trybunale przez tych sędziów, których kadencja upłynęła. W doktrynie wyrażono pogląd, że sędzia TK w stanie spoczynku „pozostając w stosunku służbowym i mając status sędziego TK, nie bierze czynnego udziału w wydawaniu orzeczeń TK (tj. nie sprawuje urzędu)”²¹. Jednakże, w myśl art. 35 projektu, sąd dyscyplinarny wydaje orzeczenia. Tym samym Trybunał nie składa się z 15 sędziów, jak o tym stanowi art. 194 ust. 1, ale z 15 sędziów oraz sędziów w stanie spoczynku. Skoro sędziowie w stanie spoczynku nie są uprawnieni do orzekania, to ich orzeczenia będą zapadać z naruszeniem Konstytucji RP i będą dotknięte wadą związaną z udziałem osób nieuprawnionych w orzekaniu. O skutkach udziału w orzekaniu osób

²¹ Tak A. Mączyński, J. Podkowik: op. cit., s. 1283.

nieuprawnionych do orzekania wypowiadał się Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga 4907/18) wskazując, że udział osób nieuprawnionych narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

3. W pozostałym zakresie projekt jest zgodny z Konstytucją RP i odpowiada jej standardom dotyczącym ustroju i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w demokracji konstytucyjnej. Projekt wprowadza liczne i cenne rozwiązania pozwalające ograniczyć lub wyeliminować dysfunkcyjne zjawiska w działalności Trybunału. Na pozytywną ocenę z tej perspektywy zasługuje w szczególności powrót do określania reguł funkcjonowania Trybunału w jednym akcie ustawodawczym, zmiana wymaganej większości z bezwzględnej na kwalifikowaną przy wyborze sędziów Trybunału, a także wprowadzenie nowych zasad wyboru sędziów, w tym rozwiązanie mające zapobiec wybieraniu do Trybunału czynnych polityków. Na uznanie zasługuje powierzenie Zgromadzeniu Ogólnemu Trybunału wyznaczania składów orzekających. Trafne jest rozwiązanie polegające na tym, że Trybunał dokonuje z urzędu kontroli zgodności z Konstytucją trybu wydania kwestionowanego aktu normatywnego, a także wprowadzenie możliwości uznania za szczególnie zawiłą sprawy o istotnym znaczeniu społecznym, a nie tylko prawnym lub finansowym, jak również uznanie, że skarga konstytucyjna powinna wskazywać normę prawną stanowiącą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Trzeba też pozytywnie ocenić powrót do rozpatrywania spraw na rozprawie. Zwraca uwagę właściwa i przejrzysta systematyka projektowanej ustawy.

4. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.