



Bruksela, dnia 29 lipca 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 65/2016

Sprawozdanie nt. zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce

Bruksela, 27 lipca 2016 r.

Komisja Europejska przyjęła w dniu 27 lipca br. zalecenie w sprawie praworządności w Polsce, w którym przedstawiła swoje zastrzeżenia i zalecane sposoby rozwiązania kwestii, których zastrzeżenia te dotyczą.

Jest to kolejny – po intensywnym dialogu, jaki prowadzony jest z polskimi władzami od 13 stycznia – element postępowania zgodnie z ramami na rzecz praworządności. W dniu 1 czerwca br. przyjęta została **opinia** w sprawie sytuacji w Polsce. W dniu 22 lipca Sejm RP uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Komisja dokonała ogólnej oceny sytuacji, w tym oceny w świetle nowej ustawy, i doszła do wniosku, że nawet jeżeli niektóre jej wątpliwości zostały rozwiązane dzięki nowym przepisom, to nadal nie rozwiązano istotnych kwestii w zakresie zagrożenia praworządności w Polsce. W związku z tym Komisja przedstawia konkretne zalecenia skierowane do władz polskich w sprawie sposobu rozwiązania tych kwestii.

Komisja uważa, że istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce. Fakt, że Trybunałowi Konstytucyjnemu uniemożliwia się zapewnienie w pełni skutecznej kontroli zgodności z Konstytucją ma negatywny wpływ na jego integralność, stabilność i prawidłowe funkcjonowanie, które jest jedną z podstawowych gwarancji praworządności w Polsce. W tym miejscu należy przypomnieć, że tam, gdzie w ramach wymiaru sprawiedliwości ustanowiono trybunał konstytucyjny, jego skuteczność jest jednym z podstawowych elementów praworządności.

Pierwszy wiceprzewodniczący Komisji **Frans Timmermans** powiedział: „Pomimo tego, że z władzami polskimi prowadzono dialog od początku roku, zdaniami Komisji główne kwestie zagrażające praworządności w Polsce nie zostały rozwiązane. Kierujemy zatem do władz polskich konkretne zalecenia, których zastosowanie pozwoli rozwiązać nasze wątpliwości i sprawi, że Trybunał Konstytucyjny będzie mógł wykonywać swoje zadania w zakresie skutecznej kontroli zgodności aktów prawnych z Konstytucją”.

W szczególności Komisja zaleca władzom polskim:

- przestrzeganie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz ich pełne wykonanie; Zgodnie z tymi wyrokami stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej;
- ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z wyrokami z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i 9 marca 2016 r. oraz pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej; zagwarantowanie, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez nowe wymogi – czy przez pojedyncze wymogi czy też przez łączne skutki tych wymogów;
- zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli zgodności z Konstytucją przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przed jej wejściem w życie; opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie.

• **Kolejne działania**

Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły odpowiednie działania w celu zaradzenia systemowemu zagrożeniu praworządności w trybie pilnym i zwraca się do rządu polskiego o poinformowanie Komisji w terminie trzech miesięcy o działaniach podjętych w tym celu.

Komisja jest gotowa podjąć z rządem Rzeczypospolitej Polskiej konstruktywny dialog. W przypadku braku zadowalających działań następczych w wyznaczonym terminie może zostać uruchomiona procedura określona w art. 7.

• **Przebieg procedury**

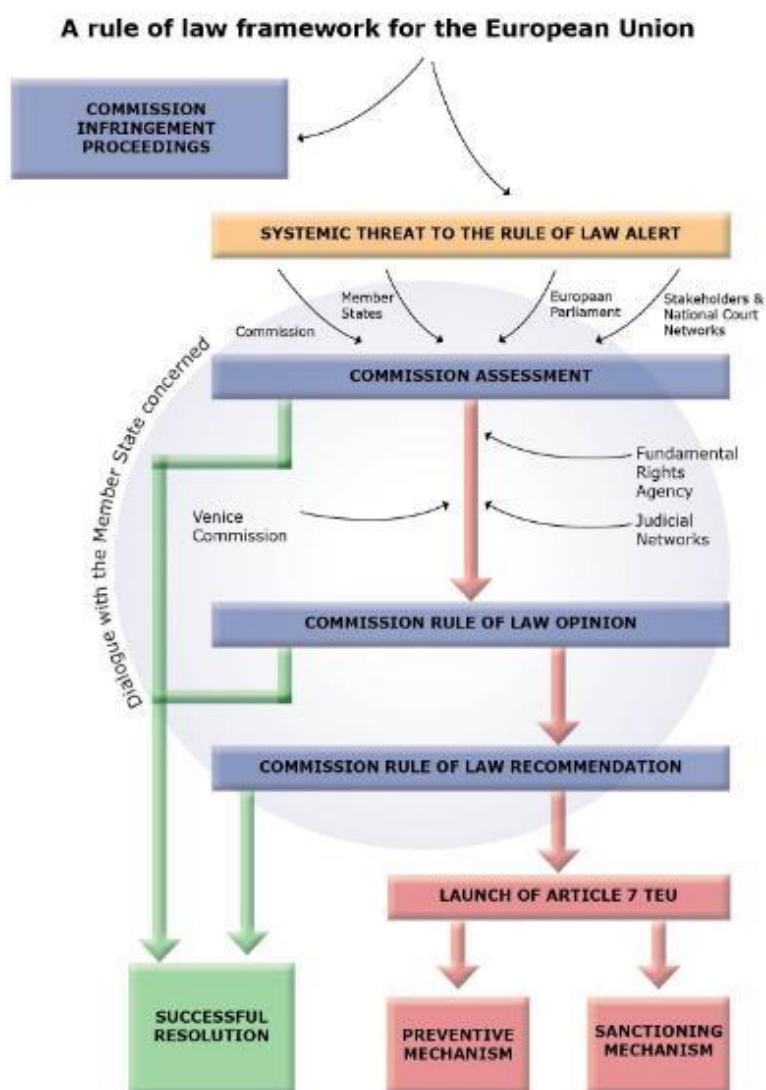
Praworzędność jest jedną ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia Europejska. Jest ona zapisana w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Komisja Europejska wraz z Parlamentem Europejskim i Radą odpowiada, zgodnie z Traktatami, za gwarantowanie przestrzegania praworzędności jako podstawowej wartości Unii i zapewnienie poszanowania prawa, wartości i zasad UE.

Ostatnie wydarzenia w Polsce, a w szczególności wydarzenia wokół Trybunału Konstytucyjnego, skłoniły Komisję Europejską do podjęcia dialogu z rządem polskim w celu zapewnienia pełnego przestrzegania zasady praworzędności. Komisja uważa za niezbędne umożliwienie polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu pełnego wykonywania zadań powierzonych mu w Konstytucji, a w szczególności zapewnienie mu warunków do dokonywania skutecznej kontroli zgodności aktów prawnych z Konstytucją.

Procedura dotycząca ram na rzecz praworzędności - wprowadzona w dniu 11 marca 2014 r. - obejmuje trzy etapy (zob. również rys. w załączniku 1). Cały proces opiera się na stałym dialogu Komisji z danym państwem członkowskim. O jego wynikach Komisja na bieżąco i dokładnie informuje Parlament Europejski i Radę.

- **Ocena Komisji:** Na tym etapie Komisja gromadzi i analizuje wszelkie istotne informacje oraz ocenia, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie praworzędności. Jeżeli na podstawie zebranych informacji Komisja uzna, że istnieje systemowe zagrożenie praworzędności, rozpoczyna dialog z danym państwem członkowskim, wysyłając do niego odpowiednio uzasadnioną „opinię na temat praworzędności”. Opinia ta jest ostrzeżeniem dla danego państwa członkowskiego oraz daje mu możliwość udzielenia odpowiedzi.
- **Zalecenie Komisji:** Na drugim etapie, o ile sprawa nadal nie została rozwiązana w sposób zadowalający, Komisja może skierować do danego państwa członkowskiego „zalecenie w sprawie praworzędności”. W takim przypadku Komisja zaleca, aby państwo członkowskie rozwiązało stwierdzone problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało Komisję o działaniach podjętych w tym celu. Zalecenie Komisji jest podawane do publicznej wiadomości.
- **Działania podejmowane w następstwie zalecenia Komisji:** Na trzecim etapie Komisja monitoruje działania podjęte przez dane państwo członkowskie w odpowiedzi na jej zalecenia. W przypadku braku zadowalających działań następczych w wyznaczonym terminie może zostać uruchomiona procedura określona w art. 7. Procedura ta może zostać zastosowana na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji.

Załącznik I



Załącznik:

Zalecenie Komisji dotyczące praworządności w Polsce:

http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/recommendation-rule-of-law-poland-20160727_pl.pdf

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.



Bruksela, dnia 27.7.2016 r.
C(2016) 5703 final

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 27.7.2016 r.

w sprawie praworządności w Polsce

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 27.7.2016 r.

w sprawie praworządności w Polsce

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292, a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości, zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, które obejmują poszanowanie zasady praworządności. Zadaniem Komisji Europejskiej, która stoi na straży przestrzegania prawa UE, jest również gwarantowanie, wraz z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i Radą, poszanowania wspólnych wartości Unii.
- (2) Z tego powodu Komisja, uznając swoje obowiązki określone w Traktatach, przyjęła w dniu 11 marca 2014 r. komunikat zatytułowany „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”¹. Wspomniane ramy na rzecz praworządności określają sposób, w jaki Komisja będzie reagować, jeśli w państwie członkowskim Unii zaistnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zagrożenie praworządności; zawarto w nich także objaśnienie zasady praworządności.
- (3) Ramy na rzecz praworządności zawierają wskazówki dotyczące dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim, który ma zapobiegać nasilaniu się systemowego zagrożenia praworządności.
- (4) Celem tego dialogu jest umożliwienie Komisji znalezienia wraz z danym państwem członkowskim rozwiązania, mającego zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia praworządności, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”, co z kolei mogłoby spowodować zastosowanie „procedury określonej w art. 7 TUE”. Jeśli istnieją wyraźne oznaki systemowego zagrożenia praworządności w państwie członkowskim, Komisja może nawiązać z takim państwem członkowskim dialog z zastosowaniem wspomnianych ram na rzecz praworządności.
- (5) Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisji Weneckiej”), zawierają niewyczerpujący wykaz tych zasad i podają definicję podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości Unii zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zasady te obejmują legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa². Oprócz

¹ COM(2014) 158 final, zwany dalej „komunikatem”.

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

poszanowania tych zasad i wartości instytucje państwowe są również zobowiązane do lojalnej współpracy.

- (6) Wspomniane ramy stosuje się w przypadku, gdy władze państwa członkowskiego przyjmują środki lub tolerują sytuacje, które mogą mieć systematyczny i negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności³. Chodzi o przeciwdziałanie zagrożeniom praworządności, które mają charakter systemowy⁴. Zagrożone muszą być porządek polityczny, instytucjonalny lub prawny państwa członkowskiego jako taki, struktura konstytucyjna tego państwa, rozdział władz, niezależność lub bezstronność sądownictwa lub systemu kontroli sądowej, w tym wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnej, o ile taki istnieje⁵. Ramy te powinny znajdować zastosowanie w sytuacji, gdy krajowe „środki ochronne w zakresie praworządności” wydadzą się niesprawne w skutecznym przeciwdziałaniu tym zagrożeniom.
- (7) Ramy na rzecz praworządności składają się z trzech etapów. Na pierwszym etapie („ocena Komisji”) Komisja gromadzi i analizuje wszelkie istotne informacje oraz ocenia, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie praworządności. Jeżeli w wyniku tej wstępnej oceny Komisja uzna, że istnieje systemowe zagrożenie praworządności, rozpoczyna dialog z danym państwem członkowskim, wysyłając do niego odpowiednio uzasadnioną „opinię na temat praworządności” i dając mu możliwość udzielenia odpowiedzi. Opinia ta może być wynikiem korespondencji i spotkań z właściwymi organami i po jej wydaniu mogą nastąpić dalsze kontakty. Na drugim etapie („zalecenie Komisji”), o ile sprawa nadal nie została rozwiązana w sposób zadowalający, Komisja może skierować do danego państwa członkowskiego „zalecenie w sprawie praworządności”. Komisja wskazuje w nim, jakie przyczyny leżą u podstaw wyrażonych przez nią obaw i zaleca, aby państwo członkowskie rozwiązało stwierdzone problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało Komisję o działaniach podjętych w tym celu. Na trzecim etapie („działania następcze w stosunku do zalecenia Komisji”) Komisja monitoruje działania podjęte przez dane państwo członkowskie w odpowiedzi na jej zalecenie. Cały proces opiera się na stałym dialogu Komisji z danym państwem członkowskim. W przypadku braku zadowalających działań następczych w wyznaczonym terminie można skorzystać z procedury określonej w art. 7 TUE; procedurę tę można uruchomić na podstawie uzasadnionego wniosku zgłoszonego przez jedną trzecią państw członkowskich, przez Parlament Europejski lub przez Komisję.
- (8) W listopadzie 2015 r. Komisja dowiedziała się o trwającym w Polsce sporze, dotyczącym w szczególności składu Trybunału Konstytucyjnego, jak również skrócenia kadencji obecnego prezesa i wiceprezesa Trybunału. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki w tej sprawie – w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r.
- (9) W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która dotyczy funkcjonowania Trybunału oraz niezawisłości sędziów Trybunału⁶.

³ Zob. pkt 4.1 komunikatu.

⁴ Zob. pkt 4.1 komunikatu.

⁵ Zob. pkt 4.1 komunikatu.

⁶ Ustawa o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta w dniu 22 grudnia 2015 r. Ustawę zmieniającą opublikowano w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia, poz. 2217.

- (10) W piśmie do rządu polskiego z dnia 23 grudnia 2015 r.⁷ Komisja zwróciła się o udzielenie jej informacji na temat sytuacji dotyczącej konstytucyjności w Polsce, w tym kroków, które władze polskie zamierzają podjąć w związku z wyżej wymienionymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Co się tyczy zmian zawartych w ustawie przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Komisja oświadczyła, że oczekuje, iż ustawa ta nie zostanie ostatecznie przyjęta, a przynajmniej nie będzie wprowadzona w życie, dopóki nie zostanie dokonana pełna i gruntowna ocena wszystkich kwestii związanych ze skutkami tej ustawy dla niezależności i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Komisja zaleciła również władzom polskim ścisłą współpracę z Komisją Wenecką Rady Europy.
- (11) W dniu 23 grudnia 2015 r. rząd polski zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię w sprawie ustawy przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r. Polski parlament nie zaczął jednak na tę opinię przed podjęciem dalszych kroków i w międzyczasie ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw oraz weszła w życie w dniu 28 grudnia 2015 r.
- (12) W dniu 30 grudnia 2015 r. Komisja wystąpiła do rządu polskiego⁸ o dodatkowe informacje na temat proponowanych reform zarządzania mediami publicznymi w Polsce. W dniu 31 grudnia 2015 r. Senat uchwalił „małą ustawę medialną” dotyczącą funkcjonowania zarządu i rady nadzorczej polskiej telewizji publicznej i polskiego radia publicznego. W dniu 7 stycznia 2016 r. rząd polski przekazał Komisji odpowiedź na pismo w sprawie ustawy medialnej⁹, w którym zaprzeczył jej negatywnemu wpływowi na pluralizm mediów. W dniu 11 stycznia Komisja otrzymała odpowiedź polskiego rządu w sprawie reformy Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Powyższe odpowiedzi nie rozwiały jednak obaw Komisji.
- (13) W dniu 13 stycznia 2016 r. kolegium komisarzy przeprowadziło pierwszą debatę orientacyjną w celu oceny sytuacji w Polsce. Komisja zdecydowała o zbadaniu sytuacji w świetle ram na rzecz praworządności oraz upoważniła wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do podjęcia dialogu z instytucjami Rzeczypospolitej Polskiej w celu wyjaśnienia tych kwestii i znalezienia możliwych rozwiązań. Tego samego dnia Komisja skierowała do polskiego rządu pismo¹¹ informujące, że bada sytuację w świetle ram na rzecz praworządności oraz że pragnie podjąć dialog z instytucjami Rzeczypospolitej Polskiej w celu wyjaśnienia tych kwestii i znalezienia możliwych rozwiązań. W dniu 19 stycznia 2016 r. Komisja wystosowała do rządu polskiego pismo¹², w którym zaoferowała swoją pomoc w postaci wiedzy fachowej oraz zaproponowała podjęcie dyskusji na temat nowej ustawy medialnej.

⁷ Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego i ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 23 grudnia 2015 r.

⁸ Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego i ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 30 grudnia 2015 r.

⁹ Pismo podsekretarza stanu Aleksandra Stępkowskiego do wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa z dnia 7 stycznia 2016 r.

¹⁰ Pismo ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro do wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa z dnia 11 stycznia 2016 r.

¹¹ Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 13 stycznia 2016 r.

¹² Pismo komisarza Günthera Oettingera do ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 19 stycznia 2016 r.

- (14) W dniu 19 stycznia 2016 r. rząd polski wystosował do Komisji pismo¹³, w którym przedstawił swoje stanowisko na temat sporu dotyczącego mianowania sędziów. Odwołał się on przy tym m.in. do zwyczaju konstytucyjnego związanego z ich mianowaniem. Rząd polski przedstawił szereg pozytywnych skutków, które jego zdaniem wynikają z poprawek naniesionych do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
- (15) Tego samego dnia w Parlamencie Europejskim odbyła się debata plenarna poświęcona sytuacji w Polsce.
- (16) W swoim piśmie do polskiego rządu z dnia 1 lutego 2016 r.¹⁴ Komisja zauważyła, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawie mianowania sędziów nadal nie zostały wykonane. W piśmie tym podkreślono również potrzebę dogłębniejszej analizy znowelizowanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności z uwzględnieniem „połączonego wpływu” różnych wprowadzonych do niej zmian, i zwrócono się o bardziej szczegółowe wyjaśnienia. Komisja poprosiła również o informacje na temat innych uchwalonych niedawno ustaw, w szczególności nowej ustawy o służbie cywilnej, ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, jak również na temat ustawy Prawo o prokuraturze i planowanych reform ustawodawczych, zwłaszcza dalszych reform w zakresie przepisów o mediach.
- (17) W dniu 29 lutego 2016 r. rząd polski przedstawił w swoim piśmie skierowanym do Komisji¹⁵ dalsze wyjaśnienia w sprawie kadencji prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W piśmie tym wyjaśniono, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 9 grudnia 2015 r. przepisy przejściowe zawarte w ustawie zmieniającej, które stanowią o zakończeniu kadencji prezesa, zostały uznane za niezgodne z Konstytucją i przestały obowiązywać. W rezultacie obecny prezes Trybunału będzie nadal sprawował funkcję na mocy wcześniejszych przepisów prawa do czasu upłynięcia jego kadencji w dniu 19 grudnia 2016 r. W piśmie tym poinformowano również, że kadencja kolejnego prezesa potrwa 3 lata. Poproszono także Komisję o wskazanie, co miała na myśli, twierdząc, że wiążące i ostateczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego wciąż nie zostały wykonane, oraz na jakiej podstawie Komisja uważa, że uchwały o wyborze trzech sędziów Trybunału z dnia 2 grudnia 2015 r. są sprzeczne z późniejszym wyrokiem Trybunału.
- (18) W odpowiedzi na pismo rządu polskiego z dnia 29 lutego 2016 r. w dniu 3 marca 2016 r. Komisja wystosowała do polskiego rządu pismo¹⁶ z wyjaśnieniami dotyczącymi kwestii mianowania sędziów. Jeśli chodzi o nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w piśmie tym stwierdzono, iż wyniki wstępnej oceny wskazują na to, że zarówno poszczególne zmiany, jak ich łączne skutki, utrudniają warunki działania Trybunału Konstytucyjnego przy ocenie zgodności z Konstytucją nowo uchwalonych aktów normatywnych. Zwrócono się przy tym o przekazanie bardziej szczegółowych wyjaśnień w tej kwestii. Komisja poprosiła również o informacje o innych uchwalonych niedawno ustawach i o kolejnych planowanych reformach ustawodawczych.
- (19) W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa przyjęta w dniu 22 grudnia 2015 r. jest niezgodna z Konstytucją. Wyrok ten nie został dotychczas

¹³ Pismo ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro do wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa z dnia 19 stycznia 2016 r.

¹⁴ Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 1 lutego 2016 r.

¹⁵ Pismo ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego do wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa z dnia 29 lutego 2016 r.

¹⁶ Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego z dnia 3 marca 2016 r.

opublikowany przez rząd w Dzienniku Ustaw, co oznacza, że nie wywiera on skutków prawnych.

- (20) W dniu 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka przyjęła swoją opinię „dotyczącą nowelizacji polskiej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym”¹⁷. Jeśli chodzi o mianowanie sędziów, w opinii wzywa się polski parlament do poszukiwania rozwiązania zgodnego z zasadą praworządności, w poszanowaniu wyroków Trybunału. W opinii tej stwierdzono również, że wysokie kworum, wymóg wydawania wyroków większością dwóch trzecich głosów oraz surowe zasady uniemożliwiające rozpatrywanie spraw niecierpiących zwłoki, a w szczególności łączne skutki tych zmian, pozbawiłyby Trybunał skuteczności. Uznano w niej również, że odmowa ogłoszenia wyroku z dnia 9 marca 2016 r. doprowadziłaby do dalszego pogłębienia kryzysu konstytucjonalnego w Polsce.
- (21) W dniu 21 marca 2016 r. polski rząd wystosował do Komisji pismo, w którym zaprosił wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do Polski w celu oceny postępów dialogu między polskim rządem a Komisją oraz w celu ustalenia bezstronnego, opartego na faktach i zasadach dobrej współpracy sposobu jego kontynuowania.
- (22) W dniu 31 marca 2016 r. polski rząd wystosował do Komisji pismo, w którym zawarł najnowsze informacje i oceny prawne dotyczące sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. W dniu 5 kwietnia 2016 r. odbyły się w Warszawie spotkania między wiceprzewodniczącym Franssem Timmermansem a ministrem spraw zagranicznych Polski, ministrem sprawiedliwości i wicepremierem, a także spotkania z prezesem i wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego. W następstwie tych spotkań miało również miejsce kilka innych spotkań między polskim rządem, reprezentowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a Komisją.
- (23) W następstwie wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny zaczął ponownie rozpoznawać sprawy. Rząd polski nie brał udziału w rozprawach, a orzeczenia wydawane przez Trybunał od dnia 9 marca 2016 r. nie zostały dotąd opublikowane przez rząd w Dzienniku Ustaw¹⁸.
- (24) W dniu 13 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w Polsce, w której między innymi wezwał rząd polski do niezwłocznego przestrzegania, ogłoszenia i pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz wykonania wyroków z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., a także do pełnego wdrożenia zaleceń przedstawionych przez Komisję Wenecką.
- (25) W dniu 20 kwietnia 2016 r. odbyło się spotkanie między Komisją a przedstawicielami Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej oraz Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych w celu omówienia sytuacji w Polsce.
- (26) W dniu 26 kwietnia 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w Polsce podjęło uchwałę zatwierdzającą ważność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pomimo tego, że polski rząd odmawia ich publikacji w Dzienniku Ustaw.
- (27) W dniu 29 kwietnia 2016 r. grupa posłów przedłożyła w Sejmie wniosek ustawodawczy dotyczący nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym celem zastąpienia obowiązującej obecnie ustawy. Wniosek ten zawierał pewne przepisy, które były już przedmiotem krytyki Komisji Weneckiej w jej opinii z dnia 11 marca 2016 r. i które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w wyroku Trybunału z dnia

¹⁷Opinia nr 833/2015, CDL-AD(2016)001.

¹⁸Od dnia 9 marca 2016 r. Trybunał wydał dwadzieścia orzeczeń, których nie opublikowano.

9 marca 2016 r. Do przepisów tych należy m.in. zapis o wymaganej większości dwóch trzecich głosów w przypadku tzw. „abstrakcyjnej kontroli” nowo uchwalonych ustaw pod kątem zgodności z Konstytucją. W kwietniu w Sejmie utworzono zespół ekspertów mający pomóc przy opracowywaniu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

- (28) W dniu 24 maja 2016 r. wiceprzewodniczący Frans Timmermans spotkał się w Warszawie z Prezesem Rady Ministrów RP, z prezesem i wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego, z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, z prezydentem miasta stołecznego Warszawy oraz z członkami partii opozycyjnych w Sejmie. W dniu 26 maja 2016 r. wiceprzewodniczący Frans Timmermans spotkał się w Brukseli z wicepremierem RP. Następnie miały miejsce kolejne spotkania i wymiana opinii między Komisją a polskim rządem.
- (29) Jednak pomimo szczegółowego i konstruktywnego charakteru tych kontaktów, w ich wyniku nie udało się rozwiązać obaw Komisji. W dniu 1 czerwca 2016 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie praworządności w Polsce. W następstwie dialogu prowadzonego z polskimi władzami od dnia 13 stycznia Komisja uznała za konieczne sformalizowanie dokonanej przez nią oceny bieżącej sytuacji w postaci wspomnianej opinii. W opinii przedstawiono obawy Komisji i położono nacisk na dialog prowadzony w dalszym ciągu z władzami polskimi, mający na celu wypracowanie rozwiązania.
- (30) W dniu 24 czerwca 2016 r. rząd polski wystosował do Komisji pismo, w którym potwierdził otrzymanie opinii Komisji w sprawie praworządności z dnia 1 czerwca¹⁹. W piśmie tym poinformował on Komisję o aktualnym etapie prac parlamentarnych w Polsce, w tym prac nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, a także wyraził przekonanie, że prowadzone przez parlament prace stanowią właściwy sposób służący wypracowaniu konstruktywnego rozwiązania. Następnie kontynuowano dialog między Komisją a polskim rządem.
- (31) W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która zastępuje ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Jej pierwsze czytanie odbyło się w dniu 10 czerwca 2016 r., drugie czytanie rozpoczęło się w dniu 5 lipca 2016 r., a trzecie czytanie zakończyło się w dniu 7 lipca. Senat przyjął poprawki w dniu 21 lipca 2016 r. Sejm przyjął ustawę z poprawkami Senatu w dniu 22 lipca 2016 r. Aby ustawa mogła wejść w życie, wymagane jest jej podpisanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i opublikowanie w Dzienniku Ustaw. Komisja przedstawiała uwagi i omawiała treść projektu ustawy z polskimi władzami na różnych etapach procesu legislacyjnego,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Polska powinna należycie uwzględnić przedstawioną poniżej analizę przeprowadzoną przez Komisję i podjąć działania wskazane w sekcji 6 niniejszego Zalecenia, tak aby zidentyfikowane problemy zostały rozwiązane w wyznaczonym terminie.

¹⁹ Pismo ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego do wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa z dnia 24 czerwca 2016 r.

1. ZAKRES ZALECENIA

2. Celem niniejszego zalecenia jest przedstawienie obaw Komisji dotyczących praworządności w Polsce oraz przekazanie polskim władzom zaleceń dotyczących sposobów rozwiązania tych kwestii. Obawy te dotyczą następujących kwestii:
 - 1) mianowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego i niewykonania wyroków Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. odnoszących się do tych kwestii;
 - 2) nieopublikowania w Dzienniku Ustaw i niewykonania wyroku z dnia 9 marca 2016 r. oraz wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny od dnia 9 marca 2016 r.;
 - 3) skutecznego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz skuteczności kontroli zgodności z Konstytucją nowych przepisów, w szczególności w świetle ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętej przez Sejm w dniu 22 lipca 2016 r.

2. MIANOWANIE SĘDZIÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

3. Przed wyborami parlamentarnymi do Sejmu, które odbyły się dnia 25 października 2015 r., dnia 8 października Sejm poprzedniej kadencji wybrał pięć osób, które miały być następnie mianowane na stanowiska sędziów Trybunału przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Trzech sędziów miało objąć stanowiska zwolnione w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu, natomiast dwaj pozostali mieli zastąpić sędziów, których kadencja upływała podczas kolejnej kadencji Sejmu, rozpoczynającej się dnia 12 listopada 2015 r.
4. W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm znowelizował, w trybie przyśpieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, umożliwiając stwierdzenie nieważności wyboru sędziów dokonanego w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu oraz mianowanie pięciu nowych sędziów. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął uchwałę o stwierdzeniu nieważności pięciu kandydatur wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji i w dniu 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów.
5. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski o zajęcie stanowiska w sprawie decyzji Sejmu zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji. W związku z tym Trybunał wydał dwa wyroki w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r.
6. W swoim wyroku z dnia 3 grudnia²⁰ Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo wybrać trzech sędziów w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. Jednocześnie Trybunał wyjaśnił, że Sejm nie miał prawa wybrać sędziów mających zastąpić tych, których kadencja miała upłynąć w grudniu. W wyroku odniesiono się też wyraźnie do spoczywającego na Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm.
7. W dniu 9 grudnia²¹ Trybunał Konstytucyjny unieważnił między innymi podstawę prawną, na której oparł się Sejm nowej kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r., pomimo faktu, że stanowiska te zostały już zgodnie z prawem obsadzone przez Sejm poprzedniej kadencji.

²⁰ K 34/15.

²¹ K 35/15.

8. Pomimo tych wyroków trzech sędziów wyznaczonych przez Sejm poprzedniej kadencji nie objęło stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie odebrał od nich ślubowania. Mimo braku ważnej podstawy prawnej odebrał on natomiast ślubowanie od trzech sędziów wyznaczonych przez Sejm nowej kadencji.
9. W międzyczasie dwoje sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji, mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w grudniu 2015 r., objęło stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego.
10. W dniu 28 kwietnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odebrał ślubowanie od nowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który został wyznaczony przez Sejm nowej kadencji na początku kwietnia i który miał zastąpić innego sędziego w związku z upłynięciem jego kadencji.
11. W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Artykuł 90 tej ustawy stanowi, że „Sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy.” Artykuł 6 ust. 7 nowej ustawy stanowi, że „Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego.”
12. Komisja jest zdania, że jeśli chodzi o mianowanie sędziów, wiążące i ostateczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. nie zostały w dalszym ciągu wykonane. Wyroki te wymagają lojalnej współpracy ze strony polskich instytucji państwowych, aby zapewnić – zgodnie z zasadą praworządności – objęcie stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, a nie przez trzech sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej. Fakt, iż wyroki te nie zostały wykonane, budzi poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności, gdyż przestrzeganie ostatecznych wyroków sądów jest zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego.
13. W jednym z pism rząd polski wskazał na istnienie w Polsce zwyczaju konstytucyjnego dotyczącego mianowania sędziów, który jego zdaniem uzasadnia stanowisko przyjęte przez Sejm nowej kadencji. Komisja pragnie jednak zauważyć – podobnie jak uczyniła to Komisja Wenecka²² – że to właśnie Trybunał Konstytucyjny ma za zadanie interpretować i stosować krajowe przepisy i zwyczaje konstytucyjne, a tymczasem Trybunał nie odniósł się do takiego zwyczaju w swoich wyrokach. Wyrok z dnia 3 grudnia potwierdzający podstawę prawną wyboru przez Sejm poprzedniej kadencji trzech sędziów na stanowiska zwolnione dnia 6 listopada nie może zostać uchylony przez odwołanie się do istniejącego rzekomo zwyczaju konstytucyjnego, którego istnienia Trybunał nie uznał.
14. Co więcej sprowadzanie skutków tych wyroków do zwykłego obowiązku opublikowania ich przez rząd, jak podnoszą polskie władze, zaprzeczałoby istnieniu wszelkich prawnych i operacyjnych skutków wyroków z dnia 3 i 9 grudnia. W szczególności przeczyłoby to obowiązkowi przyjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowania od tych sędziów, który to obowiązek został potwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny.

²²

Pkt 112 opinii.

15. Komisja pragnie ponadto zauważyć, że Komisja Wenecka również jest zdania, iż rozwiązanie obecnego konfliktu w sprawie składu Trybunału Konstytucyjnego musi być oparte na „obowiązku poszanowania i wykonania w całości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” i „wzywa zatem wszystkie organy państwowe, a w szczególności Sejm, do pełnego przestrzegania i wykonywania orzeczeń Trybunału”²³.
16. Komisja zauważa wreszcie, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. nie jest zgodna z wyrokami wydanymi dnia 3 i 9 grudnia. Zgodnie z art. 90 i art. 6 ust. 7 prezes Trybunału Konstytucyjnego przydziela sprawy sędziom, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, ale jeszcze nie podjęli obowiązków sędziego. Przepis ten wydaje się dotyczyć sytuacji niezgodnego z prawem wyboru trzech sędziów dokonanego przez Sejm nowej kadencji w grudniu 2015 r. Umożliwiłoby to tym sędziom objęcie funkcji przy wykorzystaniu wakatów, na które Sejm poprzedniej kadencji powołał już trzech sędziów w sposób zgodny z prawem. Przepisy te są w związku z tym sprzeczne z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz z opinią Komisji Weneckiej.
17. W związku z powyższym Komisja stoi na stanowisku, że polskie władze powinny przestrzegać wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz w pełni je wykonać. Wyroki te wymagają lojalnej współpracy ze strony instytucji państwowych, aby zapewnić – zgodnie z zasadą praworządności – objęcie stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez trzech sędziów wskazanych przez Sejm poprzedniej kadencji, a nie przez trzech sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej. Odpowiednie przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętej dnia 22 lipca 2016 r. są sprzeczne z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i z opinią Komisji Weneckiej, a także budzą poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności.

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

18. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm znowelizował, w trybie przyśpieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym²⁴. Zmiany te przedstawiono szczegółowo poniżej w sekcji 4.1. W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę przyjętą dnia 22 grudnia 2015 r. za niezgodną z Konstytucją w całości, jak i w odniesieniu do jej konkretnych przepisów. Władze polskie jak dotąd nie opublikowały tego wyroku w Dzienniku Ustaw. Rząd polski kwestionuje legalność tego wyroku z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny nie zastosował procedury przewidzianej w ustawie przyjętej dnia 22 grudnia 2015 r. Rząd zajmuje to samo stanowisko w odniesieniu do wyroków Trybunału wydanych po 9 marca 2016 r.
19. Komisja jest zdania, że wyrok z dnia 9 marca 2016 r. jest wiążący i musi być przestrzegany. Trybunał Konstytucyjny słusznie nie zastosował procedury przewidzianej w ustawie przyjętej dnia 22 grudnia 2015 r. W tym względzie Komisja zgadza się z Komisją Wenecką, która stwierdziła w tej kwestii, że „prosty akt legislacyjny, który grozi uniemożliwieniem kontroli konstytucyjności prawa, musi zostać oceniony ze względu na zgodność z Konstytucją, zanim będzie mógł być zastosowany przez sąd. [...] Sama koncepcja nadrzędności Konstytucji implikuje, że

²³ Pkt 136 opinii.

²⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dziennik Ustaw z dnia 30 lipca 2015 r., poz. 1064, z późn. zmianami. Ustawę przyjętą dnia 22 grudnia 2015 r. opublikowano w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia pod poz. 2217.

ustawa, co do której istnieje domniemanie, że zagraża kontroli konstytucyjności prawa przez sądy, musi zostać poddana kontroli – a w razie konieczności, uchylona – Trybunału Konstytucyjnego zanim wejdzie w życie”²⁵. Komisja podkreśla ponadto, że ustawa przyjęta 22 grudnia 2015 r. wymagała do orzekania w pełnym składzie kworum wynoszącego 13 sędziów, a ponieważ Trybunał Konstytucyjny liczył wówczas tylko 12 sędziów, nie mógłby on i tak orzekać o zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r., jak wnioskowali o to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Sądownictwa. Byłoby to sprzeczne z Konstytucją RP, która powierza Trybunałowi Konstytucyjnemu zadanie zapewnienia kontroli zgodności ustaw z Konstytucją. Podobnie, Trybunał nie mógł orzekać o konstytucyjności wymogu większości kwalifikowanej, głosując zgodnie z tym właśnie wymogiem, którego konstytucyjność była przedmiotem jego badania.

20. Odmowa opublikowania przez rząd wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. budzi poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności, gdyż przestrzeganie ostatecznych wyroków jest zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego. W szczególności w przypadku, gdy opublikowanie wyroku jest warunkiem koniecznym do nabrania przez niego mocy prawnej i gdy obowiązek takiego opublikowania spoczywa na organie państwowym innym niż sąd, który wydał wyrok, kontrola *ex post* zgodności tego wyroku z prawem przez ten organ państwowy jest niezgodna z zasadą praworządności. Odmowa opublikowania wyroku stanowi zaprzeczenie istnienia wszelkich następujących automatycznie prawnych i operacyjnych skutków wiążącego i ostatecznego wyroku i godzi w zasadę legalności i rozdziału władz.
21. Odmowa opublikowania wyroku z dnia 9 marca przyczynia się do wytworzenia poziomu niepewności i kontrowersji, który wpływa negatywnie nie tylko na ten wyrok, lecz także na wszystkie kolejne i przyszłe wyroki Trybunału. Ponieważ z uwagi na wyrok z dnia 9 marca 2016 r. wszystkie te wyroki są wydawane zgodnie z zasadami obowiązującymi przed dniem 22 grudnia 2015 r., ryzyko ciągłych kontrowersji wokół każdego przyszłego wyroku podważy prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnej w Polsce. Ryzyko to już się zresztą urzeczywistniło, gdyż od czasu wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał wydał do tej pory 20 wyroków i żaden z nich nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw.
22. Komisja zauważa, że nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. nie rozwiewa powyższych obaw. Jej art. 80 ust. 4 wymaga skierowania przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego „wniosku” o ogłoszenie wyroków do Prezesa Rady Ministrów. Wydaje się to wskazywać na to, że ogłaszanie wyroków będzie uzależnione od decyzji Prezesa Rady Ministrów. Rodzi to w związku z tym poważne obawy dotyczące niezależności Trybunału.
23. Poza tym art. 89 stanowi, że „w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie [niniejszej] ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą.” Przepis ten rodzi obawy, ponieważ ogłaszanie wyroków nie powinno być uzależnione od decyzji podejmowanych przez ustawodawcę. Ponadto wskazanie, że wyroki zostały wydane z naruszeniem

²⁵

Pkt 41 opinii.

przepisów, jest sprzeczne z zasadą rozdziału władz, ponieważ to nie do Sejmu należy orzekanie o zgodności prawa z Konstytucją. Przepis ten jest poza tym niezgodny z wyrokiem z dnia 9 marca 2016 r. i ustaleniami Komisji Weneckiej.

24. Wobec powyższego fakt, że polski rząd jak dotąd odmawiał opublikowania w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz wszystkich kolejnych wyroków wydanych po tej dacie, wywołuje niepewność co do podstawy prawnej, w oparciu o którą musi działać Trybunał, oraz skutków prawnych jego wyroków. Niepewność ta osłabia skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją i budzi poważne obawy co do praworządności. Ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. nie rozwiewa tych obaw.

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

25. Komisja zwraca uwagę, że w dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął nową ustawę w sprawie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, uchylającą ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawa ta nastąpiła po ustawie przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r., którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Należy w związku z tym ocenić, czy ustawa ta jest zgodna z zasadą praworządności, biorąc pod uwagę jej wpływ na skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją, w tym badania niedawno uchwalonych aktów i w związku z tym stanowi właściwe działanie prowadzące do rozwiania obaw dotyczących praworządności, które Komisja zidentyfikowała w swojej opinii na temat praworządności z dnia 1 czerwca. Przedmiotowe przepisy i ich wpływ będą szczegółowo omówione poniżej, biorąc pod uwagę skutek pojedynczych przepisów, jak i skutek przepisów w ujęciu zbiorczym, a także poprzednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i opinię Komisji Weneckiej.

4.1. Nowelizacja z dnia 22 grudnia 2015 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

26. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm znowelizował, w trybie przyśpieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym²⁶. W wyniku nowelizacji między innymi podwyższono kworum wymagane do rozpoznania spraw²⁷, podniesiono próg większości głosów na potrzeby wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydawanych w pełnym składzie²⁸, wprowadzono wymóg rozpatrywania spraw w kolejności ich wpływu²⁹ i minimalny okres „spoczywania” wniosku³⁰. Niektóre ze zmian³¹ zwiększyły możliwość ingerencji innych instytucji państwowych w postępowanie dyscyplinarne dotyczące sędziów Trybunału.
27. W swoim wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę przyjętą w dniu 22 grudnia 2015 r. za niezgodną z Konstytucją w całości, jak i w odniesieniu do jej konkretnych przepisów, zwłaszcza tych, o których mowa powyżej. Władze polskie jak dotąd nie ogłosiły tego wyroku w Dzienniku Ustaw (zob. pkt 3 powyżej).

²⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 30 lipca 2015 r., poz. 1064, z późn. zmianami. Ustawę przyjętą w dniu 22 grudnia 2015 r. ogłoszono w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia pod poz. 2217.

²⁷ Zob. nowy art. 1 ust. 9 zastępujący art. 44 ust. 1–3.

²⁸ Zob. nowy art. 1 ust. 14 zastępujący art. 99 ust. 1.

²⁹ Zob. nowy art. 1 ust. 10 dodający nowy art. 80 ust. 2.

³⁰ Zob. nowy art. 1 ust. 12 zastępujący art. 87 ust. 2.

³¹ Zob. nowy art. 1 ust. 5 dodający nowy art. 28a i nowy art. 1 ust. 7 dodający nowy art. 31a.

28. Jak już przedstawiono szczegółowo w opinii z dnia 1 czerwca 2016 r., Komisja stanęła na stanowisku, że zmiany dotyczące podwyższenia kworum, podniesienia progu większości głosów, wymogu rozpatrywania spraw w kolejności ich wpływu i wprowadzenia minimalnego okresu „spoczywania” wniosku, zmniejszają skuteczność działania Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji. Wniosek ten podziela również Komisja Wenecka. Ponieważ ustalenia te mają znaczenie dla oceny ustawy przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r., przypomniane są poniżej jej główne konkluzje.

4.1.1. *Kworum*

29. Zmieniony art. 44 ust. 3 stanowił, że „orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału”.³² Zgodnie ze zmienionym art. 44 ust. 1 Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis ten miał zastosowanie w szczególności do tzw. „abstrakcyjnej” kontroli zgodności nowo uchwalonych ustaw z Konstytucją. W zmienionym art. 44 ust. 1 przewidziano wyjątki, przede wszystkim w przypadku indywidualnych skarg lub wniosków złożonych przez sądy powszechne. We wcześniejszej wersji ustawy do orzekania w pełnym składzie wymagany był udział co najmniej *dziwięciu* sędziów (art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy przed nowelizacją).

30. Komisja była zdania, że wymóg udziału 13 z 15 sędziów w przypadku spraw orzekanych w pełnym składzie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (gdy ten rozpatruje sprawy w ramach „abstrakcyjnej” kontroli zgodności nowo uchwalonych ustaw z Konstytucją) znacznie utrudnia proces decyzyjny Trybunału, a nawet grozi zablokowaniem tego procesu. Komisja zauważyła, co zostało potwierdzone przez Komisję Wenecką, że wymóg udziału 13 z 15 sędziów jest nadzwyczaj wysoki w porównaniu z przepisami obowiązującymi w innych państwach członkowskich. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której – z różnych powodów – osiągnięcie kworum składającego się z takiej liczby sędziów będzie niemożliwe, co spowoduje co najmniej tymczasową niemożność orzekania przez Trybunał. Sytuacja taka mogłaby zaistnieć już teraz, jako że Trybunał liczy obecnie tylko 12 sędziów.

4.1.2. *Większość głosów*

31. Zgodnie ze zmienionym art. 99 ust. 1 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydawane w pełnym składzie (w przypadku „kontroli abstrakcyjnej”) zapadają większością 2/3 głosów. Z uwagi na nowe (wyższe) kworum (zob. powyżej) oznaczało to, że jeżeli Trybunał orzekał w pełnym składzie, wyrok musiał zostać zatwierdzony przez co najmniej *dziwięciu* sędziów³³. Zwykła większość była wymagana tylko wówczas, gdy Trybunał orzekał w składzie siedmiu lub trzech sędziów (w przypadku skarg indywidualnych i wniosków sądów powszechnych). We wcześniejszej wersji ustawy do orzekania w pełnym składzie wymagana była zwykła większość głosów (art. 99 ust. 1 pkt ustawy przed nowelizacją).

32. Poza podwyższeniem wymaganego kworum zasada orzekania większością 2/3 głosów (w przypadku „abstrakcyjnej” kontroli zgodności nowo uchwalonych ustaw z Konstytucją) znacznie zwiększyła ograniczenia istniejące w procesie decyzyjnym Trybunału Konstytucyjnego. Komisja zauważyła, że – jak zresztą potwierdziła to Komisja Wenecka – w przeważającej większości europejskich systemów prawnych

³² Nowe przepisy dotyczące kworum mają również zastosowanie do uchwał Zgromadzenia Ogólnego, chyba że ustawa stanowi inaczej – zob. nowy art. 1 ust. 3 zmieniający art. 10 ust. 1.

³³ Według nowelizacji te same przepisy – dotyczące kworum i większości 2/3 głosów – mają również zastosowanie do Zgromadzenia Ogólnego Trybunału.

wymagana jest tylko zwykła większość głosów. W każdym razie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w Konstytucji RP przewidziano głosowanie zwykłą większością głosów i że wymóg większości kwalifikowanej jest zatem niezgodny z Konstytucją.

4.1.3. *Rozpatrywanie spraw według kolejności ich wpływu*

33. Zgodnie ze zmienionym art. 80 ust. 2³⁴ terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski w ramach abstrakcyjnej kontroli zgodności prawa z Konstytucją, „wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”. Nie przewidziano żadnych wyjątków od tej zasady i zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem ustawy zasada ta miała zastosowanie do wszystkich nierozstrzygniętych spraw, dla których nie wyznaczono jeszcze żadnego terminu rozprawy³⁵. Poprzednia wersja ustawy nie zawierała tej zasady.
34. „Zasada kolejności wpływu”, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny musiał rozpoznawać sprawy w kolejności, w jakiej zostały one zarejestrowane, miała negatywny wpływ na jego zdolność szybkiego orzekania w sprawie konstytucyjności nowo uchwalonych ustaw, w szczególności mając na uwadze liczbę nierozstrzygniętych spraw. Niemożność uwzględnienia charakteru sprawy (w szczególności gdy dotyczyła ona kwestii związanych z prawami podstawowymi), jej wagi i kontekstu, mogła uniemożliwić Trybunałowi Konstytucyjnemu spełnienie wymogów dotyczących rozsądnej długości postępowań zapisanej w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka i w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jak również zauważyła Komisja Wenecka, zasada rozpatrywania spraw według kolejności ich wpływu mogła także zniechęcać do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w przypadku gdy po otrzymaniu orzeczenia prejudycjalnego wymagane jest przesłuchanie w danej sprawie.

4.1.4. *Minimalny okres „spoczywania” wniosku*

35. Zgodnie ze zmienionym art. 87 ust. 2³⁶ „[r]ozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy.”. Poprzednia wersja ustawy stanowiła, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie.
36. Wreszcie kwestię tę należy postrzegać w połączeniu z wymogiem dotyczącym planowania terminów spraw. W szczególności minimalny okres „spoczywania” wniosku (uczestnicy postępowania muszą zostać powiadomieni o rozpatrywaniu sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym co najmniej na trzy miesiące – a w sprawach szczególnie ważnych – sześć miesięcy przed datą rozprawy) niosło ze sobą ryzyko spowalniania postępowań. Jak wyjaśniono powyżej, brak ogólnego przepisu, który umożliwiłby Trybunałowi Konstytucyjnemu skrócenie tych terminów w sprawach niecierpiących zwłoki, jest niezgodny z wymogami dotyczącymi rozsądnej długości postępowań, o których mowa w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka i w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

³⁴ Zob. nowy art. 1 ust. 10 dodający nowy art. 80 ust. 2.

³⁵ Zob. nowy art. 2.

³⁶ Zob. nowy art. 1 ust. 12.

4.1.5. Postępowanie dyscyplinarne

37. Zgodnie ze zmienionym art. 28a³⁷ „Postępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony.” Ponadto zgodnie ze zmienionym art. 31a ust. 1 ustawy³⁸ „W szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału.” Zgromadzenie Ogólne mogło podjąć takie działanie na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości zgodnie ze zmienionym art. 31a ust. 2, chociaż Trybunał Konstytucyjny mógł nadal swobodnie podejmować decyzje. Ostateczną decyzję podjąłby Sejm. Zgodnie z poprzednią wersją ustawy władza wykonawcza nie była uprawniona do wszczynania postępowania dyscyplinarnego, a Sejm nie miał prawa złożenia z urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Takie prawo miał sam Trybunał.
38. Komisja z zaniepokojeniem odnotowała fakt, że niektóre ze zmian zwiększyły możliwość ingerencji innych instytucji państwowych w postępowanie dyscyplinarne dotyczące sędziów Trybunału. W szczególności Prezydentowi RP lub Ministrowi Sprawiedliwości przyznano uprawnienie do wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom Trybunału Konstytucyjnego³⁹, zaś w szczególnie poważnych przypadkach Sejmowi przyznano uprawnienie do podejmowania ostatecznej decyzji o odwołaniu sędziego na wniosek Trybunału Konstytucyjnego⁴⁰.
39. Komisja uznała, że fakt, iż jakiś organ polityczny decyduje o sankcji dyscyplinarnej proponowanej przez Trybunał Konstytucyjny (a zatem może też odmówić jej nałożenia), może stanowić problem dotyczący niezależności sądów i niezawisłości sędziów, gdyż można zakładać, że Parlament (jako organ polityczny) mógłby podjąć decyzję na podstawie przesłanek politycznych. Podobnie nie było zrozumiałe, dlaczego instytucje polityczne, takie jak Prezydent RP i Minister Sprawiedliwości, powinny mieć prawo do wszczynania postępowania dyscyplinarnego. Nawet jeśli takie postępowanie wymagało zatwierdzenia przez Trybunał lub jego prezesa, to już sam fakt, że mogło być ono wszczynane przez instytucje polityczne, mogło mieć wpływ na niezależność Trybunału. Budziło to obawy co do rozdziału władz i niezależności Trybunału Konstytucyjnego, gdyż wniosek Trybunału o odwołanie sędziego mógłby zostać odrzucony przez Sejm.

4.2. Ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym

40. Oprócz przepisów dotyczących mianowania sędziów Trybunału i ogłaszania jego orzeczeń (zob. pkt 2 i 3) ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. zawiera inne przepisy regulujące funkcjonowanie Trybunału. Ustawa wzoruje się na Ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, lecz wprowadza nowe przepisy, m.in. dotyczące quorum niezbędnego do rozpoznawania spraw, większości głosów na potrzeby orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydawanych w pełnym składzie, rozpatrywania spraw w kolejności ich wpływu, minimalnego okresu „spoczywania” wniosku, roli Prokuratora Generalnego, odraczania narad, przepisów przejściowych dotyczących nierozstrzygniętych spraw i *vacatio legis*.

³⁷ Zob. nowy art. 1 ust. 5.

³⁸ Zob. nowy art. 1 ust. 7.

³⁹ Zob. nowy art. 1 ust. 5 dodający nowy art. 28a.

⁴⁰ Zob. nowy art. 1 ust. 7 dodający nowy art. 31a.

41. Komisja jest zdania, że nawet jeśli da się zauważyć pewną poprawę w stosunku do ustawy zmieniającej przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r. i nawet jeśli odniesiono się do niektórych obaw, o czym mowa poniżej, wciąż pozostaje szereg obaw wyrażonych poprzednio w odniesieniu do ustawy przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r., a ponadto wprowadzono szereg nowych przepisów budzących obawy. Ogólnie rzecz ujmując, skutki niektórych przepisów ustawy przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r., rozważanych odrębnie lub łącznie, budzą obawy co do skuteczności kontroli zgodności z Konstytucją i co do praworządności.

4.2.1. *Kworum*

42. Artykuł 26 ust. 2 stanowi, że „Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału”. Ponadto art. 26 ust. 1 lit. g) stanowi, że „Trybunał orzeka (...) w pełnym składzie w sprawach (...), w których trzech sędziów Trybunału, w terminie 14 dni od otrzymania przez nich odpisów skarg konstytucyjnych, a także odpisów wniosków i pytań prawnych, o których mowa w art. 38 ust. 1, złoży stosowny wniosek w tej sprawie”.

43. Artykuł 26 ust. 2 zwiększa liczbę sędziów, których udział jest wymagany do orzekania w pełnym składzie, z dziewięciu (zgodnie z ustawą z 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym i ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r.) do jedenastu. Stanowi to ograniczenie procesu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego. Zmniejszono liczbę sędziów w porównaniu z wymaganą liczbą (tj. 13 sędziów) określoną w ustawie zmieniającej z dnia 22 grudnia 2015 r. Jednakże zważywszy, że obecnie Trybunał Konstytucyjny liczy jedynie 12 sędziów do rozpatrywania spraw, uzyskanie wymaganego kworum może być czasami niemożliwe, co spowodowałoby wówczas co najmniej tymczasową niemożność orzekania przez Trybunał.

44. Co więcej, zgodnie z art. 26 ust. 1 lit. g) Trybunał orzeka w pełnym składzie m.in. w sprawach, w których trzech sędziów Trybunału złoży stosowny wniosek w tej sprawie. Sędziowie ci nie muszą być sędziami wyznaczonymi do składu orzekającego w danej sprawie. Ustawa nie stanowi, że ich wniosek musi być uzasadniony lub spełniać jakiegokolwiek szczególne warunki. Taki przepis dopuszcza niemożliwą do przewidzenia liczbę spraw wymagających orzekania w pełnym składzie i może zakłócić sprawne funkcjonowanie Trybunału i w konsekwencji wpłynąć na skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją.

4.2.2. *Większość głosów*

45. Artykuł 69 stanowi: „Orzeczenie zapada zwykłą większością głosów.” Stanowi to poprawę w stosunku do ustawy zmieniającej z dnia 22 grudnia 2015 r., gdyż artykuł ten nie zawiera już niekonstytucyjnego wymogu zakładającego, że orzeczenia Trybunału zapadają większością 2/3 głosów, i tym samym rozwiewa obawy wyrażone uprzednio przez Komisję.

4.2.3. *Rozpatrywanie spraw według kolejności ich wpływu*

46. Artykuł 38 ust. 3 stanowi, że „Terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału.” Artykuł 38 ust. 4 wymienia ograniczoną liczbę spraw, których nie dotyczy kolejność wpływu wniosku. Artykuł 38 ust. 5 stanowi, że „Prezes Trybunału może wyznaczyć termin rozprawy z pominięciem wymogu, o którym mowa w ust. 3 [powyżej], jeżeli jest to uzasadnione ochroną wolności lub praw obywatela, bezpieczeństwa państwa lub

porządku konstytucyjnego. Na wniosek pięciu sędziów prezes Trybunału może ponownie rozważyć decyzję o wyznaczeniu terminu rozprawy.”

47. „Zasada kolejności wpływu”, zgodnie z którą Trybunał musi rozpatrywać sprawy w kolejności, w jakiej dotyczące ich wnioski zostały zarejestrowane, została wprowadzona w ustawie zmieniającej z dnia 22 grudnia 2015 r. i już uznana w orzeczeniu Trybunału za niezgodną, m.in. z Konstytucją, gdyż – jak uzasadnił Trybunał – przepis ten zakłóca niezależność sądów i niezawisłość sędziów i oddzielenia władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej.
48. Zgodnie z art. 38 ust. 3 zasada kolejności wpływu ma zastosowanie do „wniosków” i nie obejmuje „skarg konstytucyjnych”. Nawet jeśli zasada kolejności wpływu ma zastosowanie wyłącznie do wniosków, będzie ona wpływać na zdolność Trybunału do szybkiego wydawania orzeczeń co do zgodności prawa z Konstytucją na wniosek podmiotów instytucjonalnych.
49. Artykuł 38 ust. 5 de facto przewiduje możliwość odstąpienia przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego od zasady kolejności wpływu. Jednakże możliwość ta ogranicza się do szczególnych spraw i może powodować opóźnienia, zważywszy że pięciu sędziów może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wyznaczenia daty rozprawy. Ponadto nie jest jasne, czy warunki te pozwoliłyby prezesowi Trybunału Konstytucyjnego odstąpić od zasady kolejności wpływu we wszystkich sprawach niecierpiących zwłoki.
50. W związku z powyższym nawet jeśli ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. stanowi poprawę w stosunku do ustawy przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r., oddziaływanie zasady kolejności wpływu na skuteczność Trybunału wciąż może budzić pewne obawy.

4.2.4. *Minimalny okres „spoczywania” wniosku*

51. Artykuł 61 ust. 1 stanowi, że „Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie”. Artykuł 61 ust. 3 stanowi, że „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, prezes Trybunału może zarządzić skrócenie terminu określonego w ust. 1 o połowę, chyba że odpowiednio skarżący, sąd zadający pytanie prawne albo wnioskodawca wyrazi sprzeciw w terminie 7 dni od doręczenia zarządzenia prezesa Trybunału.” Fakt, że prezes Trybunału Konstytucyjnego może zarządzić skrócenie 30-dniowego terminu o połowę stanowi poprawę w stosunku do ustawy przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r., nawet jeśli skarżący, sąd zadający pytanie prawne albo wnioskodawca mogą wyrazić sprzeciw wobec skrócenia tego terminu.

4.2.5. *Postępowanie dyscyplinarne*

52. Ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. nie przewiduje ingerencji innych instytucji państwowych w postępowanie dyscyplinarne dotyczące sędziów Trybunału. Stanowi to poprawę w stosunku do ustawy przyjętej w dniu 22 grudnia 2015 r. i dlatego kwestia ta nie budzi już obaw.

4.2.6. *Możliwość wstrzymania rozpoznania sprawy przez Prokuratora Generalnego*

53. Artykuł 61 ust. 6 stanowi, że „Nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa

w rozprawie.” Artykuł 30 ust. 5 stanowi, że „W sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca.”

54. W praktyce połączenie art. 61 ust. 6 i art. 30 ust. 5 wydaje się umożliwiać Prokuratorowi Generalnemu, który jest również Ministrem Sprawiedliwości, odwlekanie, a nawet wstrzymanie rozpoznania niektórych spraw, w tym spraw rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie, przez podjęcie decyzji o nieuczestniczeniu w rozprawie. Pozwoliłoby to na nadmierną ingerencję w funkcjonowanie Trybunału i naruszałoby niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a także zasadę rozdziału władz.

4.2.7. *Odraczanie narad*

55. Artykuł 68 ust. 5 stanowi, że „W trakcie narady w pełnym składzie co najmniej czterech sędziów może zgłosić sprzeciw wobec proponowanego rozstrzygnięcia, jeśli uzna, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny i nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia.” Artykuł 68 ust. 6 stanowi, że „W przypadku złożenia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 5, narada ulega odroczeniu o 3 miesiące, a sędziowie, którzy złożyli sprzeciw, na kolejnej naradzie zwołanej po upływie tego terminu prezentują wspólną propozycję rozstrzygnięcia.” Artykuł 68 ust. 7 przewiduje, że „Jeżeli w trakcie ponownej narady, o której mowa w ust. 6, ponownie co najmniej czterech sędziów zgłosi sprzeciw, narada ulega odroczeniu o kolejne 3 miesiące. Po upływie tego terminu przeprowadza się kolejną naradę i głosowanie.”

56. W przypadku spraw rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie, co może oznaczać znaczną liczbę spraw (zob. powyżej), ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. zezwala co najmniej czterem sędziom Trybunału na złożenie sprzeciwu wobec proponowanego rozstrzygnięcia. Mogłoby to doprowadzić do odroczenia narad w danej sprawie o co najmniej trzy miesiące i w niektórych przypadkach o sześć miesięcy od momentu przystąpienia przez Trybunał do etapu narad. Ustawa nie przewiduje wyjątku pozwalającego na szybsze rozpoznanie spraw niecierpiących zwłoki.

57. Wpływ tych przepisów na skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją jest kwestią budzącą obawy w odniesieniu do praworządności, gdyż sprawia, że Trybunał Konstytucyjny nie jest w stanie zapewnić w pełni skutecznej kontroli zgodności prawa z Konstytucją ani skutecznego i terminowego postępowania przed sądem we wszystkich sprawach.

4.2.8. *Przepisy przejściowe w odniesieniu do nierozstrzygniętych spraw*

58. Artykuł 83 ust. 1 stanowi, że: „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy.” Zgodnie z art. 83 ust. 2 „Trybunał jest zobowiązany do rozstrzygnięcia spraw, o których mowa w ust. 1, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Termin jednego roku nie dotyczy spraw określonych w art. 84.” Artykuł 84 ust. 1 przewiduje, że: „W przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, Trybunał, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiesza postępowania na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2–5.” Artykuł 84 ust. 2 stanowi, że: „Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, zostanie uzupełniony zgodnie z wymogami określonymi w art. 33 ust. 2–5, po upływie terminu, o którym mowa w

ust. 1, Trybunał postanawia o podjęciu zawieszono go postępowania. W przeciwnym razie postępowanie umarza się.”

59. Artykuł 85 ust. 1 przewiduje, że: „Jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy został wyznaczony termin rozprawy, rozprawę odracza się, a skład orzekający dostosowuje do przepisów niniejszej ustawy.” Artykuł 85 ust. 2 stanowi, że: „Termin rozprawy wyznacza się na nowo. Rozprawa toczy się według przepisów niniejszej ustawy.” Artykuł 86 stanowi, że: „Jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy został wyznaczony termin publicznego ogłoszenia orzeczenia, ogłoszenie orzeczenia odracza się, a skład orzekający oraz wymogi dotyczące orzeczenia dostosowuje do przepisów niniejszej ustawy.”
60. Z jednej strony art. 83 ust. 2 określa termin jednego roku od daty wejścia w życie ustawy na rozstrzygnięcie niezakończonych spraw. Z drugiej strony jednak art. 84 stanowi, w drodze odstępstwa od art. 83 ust. 2, że w przypadku nierozstrzygniętych wniosków (tj. wniosków złożonych przez podmioty instytucjonalne o zbadanie zgodności prawa z Konstytucją) postępowanie zawiesza się na 6 miesięcy. Trybunał wzywa wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, by spełniały one nowe wymogi proceduralne, i może podjąć zawieszono go postępowanie tylko po upływie terminu sześciu miesięcy (nawet jeśli wnioskodawcy wcześniej uzupełnili swoje wnioski). Ustawa nie przewiduje wyjątku pozwalającego na szybsze rozpoznanie spraw niecierpiących zwłoki.
61. Artykuły 85 i 86 są równoznaczne z ingerencją ustawodawczą w nierozstrzygnięte sprawy, zwłaszcza te, które znajdują się już na zaawansowanym etapie, i mogą zakłócać funkcjonowanie Trybunału.
62. Powyższe przepisy przejściowe – wzięte razem – rodzą poważne obawy, gdyż znacznie spowalniają prace Trybunału nad wnioskami i uniemożliwiają mu zapewnienie w pełni skutecznej kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Jest to szczególnie istotne w kontekście wszystkich wrażliwych nowych aktów ustawodawczych, o czym mowa w opinii Komisji (zob. pkt 4.3 poniżej).
- 4.2.9. *Vacatio legis*
63. Artykuł 92 ustawy przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. stanowi, że „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.” O ile nie dokona się prewencyjnej kontroli zgodności przepisów przedmiotowej ustawy z Konstytucją, okres *vacatio legis* wynoszący 14 dni jest zbyt krótki, by przeprowadzić skuteczną kontrolę jej zgodności z Konstytucją. Z uwagi na pewność prawa istotne jest, by zapewnić dostateczną ilość czasu umożliwiającą Trybunałowi Konstytucyjnemu przeprowadzenie kontroli zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, zanim wejdzie ona w życie.
64. W związku z tym przypomina się, że w swojej opinii z dnia 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka podkreśliła, że Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość zbadania zgodności z Konstytucją ustawy, która reguluje funkcjonowanie Trybunału, zanim ustawa ta wejdzie w życie.

4.3. Konsekwencje braku skuteczności kontroli zgodności nowych przepisów z Konstytucją

65. Sejm przyjął, często z zastosowaniem procedury przyspieszonej, szereg szczególnie wrażliwych nowych aktów ustawodawczych, a mianowicie ustawę medialną⁴¹, nową ustawę o służbie cywilnej⁴², ustawę o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁴³ oraz ustawę o prokuraturze⁴⁴ i nową ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich i zmianie niektórych innych ustaw⁴⁵. Komisja zwróciła się do rządu Rzeczypospolitej Polskiej w swoich pismach z dnia 1 lutego i 3 marca 2016 r. o informacje na temat aktualnej sytuacji i treści tych reform ustawodawczych, lecz jak dotąd takich informacji nie otrzymała. Ponadto Sejm przyjął szereg innych projektów wrażliwych aktów ustawodawczych, takich jak ustawa o Radzie Mediów Narodowych⁴⁶ oraz nowa ustawa o działaniach antyterrorystycznych⁴⁷.
66. Komisja jest zdania, że dopóki Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał w pełni możliwości zapewnienia skutecznej kontroli konstytucyjności, nie będzie miało miejsca skuteczne badanie zgodności aktów ustawodawczych, takich jak przytoczone powyżej, z Konstytucją, w tym z prawami podstawowymi.
67. Komisja stwierdza przykładowo, że nowe przepisy (jak na przykład ustawy dotyczące mediów⁴⁸) budzą obawy co do wolności i pluralizmu mediów. Mówiąc bardziej konkretnie, nowa ustawa zmienia zasady dotyczące mianowania zarządu i rady nadzorczej nadawców publicznych, oddając je pod kontrolę rządu (Ministra Skarbu), a nie niezależnego organu. Nowa ustawa przewiduje także natychmiastowe zwolnienie obecnych członków zarządu i rady nadzorczej. W tym względzie Komisja chciałaby w szczególności dowiedzieć się, jakie możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej mają osoby poszkodowane przez tę ustawę.
68. Ważne z punktu widzenia praworządności i praw podstawowych są również przepisy takie jak nowa ustawa o służbie cywilnej⁴⁹. W odniesieniu do tej kwestii Komisja poprosiła rząd Rzeczypospolitej Polskiej w swoich pismach z dnia 1 lutego i 3 marca

⁴¹ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 7 stycznia 2016 r. pod poz. 25.

⁴² Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

⁴³ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

⁴⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 177; Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 15 lutego 2016 r. pod poz. 178.

⁴⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4 maja 2016 r.

⁴⁶ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 27 czerwca 2016 r.

⁴⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 22 czerwca 2016 r. Komisji jest ponadto wiadome, że w dniu 5 maja 2016 r. Minister Sprawiedliwości przedłożył Rządowemu Centrum Legislacji nową ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

⁴⁸ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 7 stycznia 2016 r. pod poz. 25, oraz Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 27 czerwca 2016 r.

⁴⁹ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 8 stycznia 2016 r. pod poz. 34.

2016 r.⁵⁰ o przekazanie informacji na temat możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej przez osoby poszkodowane przez te przepisy. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jak dotąd nie udzielił Komisji informacji na ten temat.

69. Ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁵¹ może także budzić obawy co do zgodności z prawami podstawowymi, w tym z zasadami prywatności i ochrony danych. W dniach 28–29 kwietnia 2016 r. do Warszawy udała się delegacja Komisji Weneckiej w celu omówienia zmian ustawy o Policji oraz innych ustaw i wydała opinię na swoim posiedzeniu w dniach 10–11 czerwca 2016 r.⁵² W opinii tej stwierdzono, między innymi, że gwarancje procesowe i warunki materialne określone w przedmiotowej ustawie są nadal niewystarczające, aby zapobiec nadużywaniu jej przepisów i nieuzasadnionemu ingerowaniu w prywatność obywateli.
70. Ponadto nowa ustawa o działaniach antyterrorystycznych może budzić wątpliwości co do zgodności z prawami podstawowymi⁵³ i podlega kontroli zgodności prawa z Konstytucją.
71. Podsumowując, Komisja jest zdania, że dopóki Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał w pełni możliwości zapewnienia skutecznej kontroli konstytucyjności, nie będzie miało miejsca skuteczne badanie zgodności aktów ustawodawczych z prawami podstawowymi. Budzi to poważne obawy co do praworządności, zwłaszcza w obliczu uchwalenia niedawno przez Sejm szeregu szczególnie wrażliwych aktów ustawodawczych, w przypadku których należałoby umożliwić zbadanie ich konstytucyjności. Obawy te potęguje fakt, że – jak wspomniano powyżej – ustawa przyjęta w dniu 22 lipca 2016 r. przewiduje zawieszenie postępowania w odniesieniu do szeregu spraw będących w toku.

5. SYSTEMOWE ZAGROŻENIE PRAWORZĄDNOŚCI

72. Z przyczyn przedstawionych powyżej Komisja jest zdania, że w Polsce istnieje systemowe zagrożenie praworządności. Fakt, że Trybunałowi Konstytucyjnemu uniemożliwia się zapewnienie w pełni skutecznej kontroli zgodności prawa z Konstytucją ma negatywny wpływ na jego integralność, stabilność i prawidłowe funkcjonowanie, które jest jedną z podstawowych gwarancji praworządności w Polsce. Tam, gdzie w ramach wymiaru sprawiedliwości ustanowiono trybunał konstytucyjny, jego skuteczność jest jednym z podstawowych elementów praworządności.
73. Poszanowanie zasady praworządności jest nie tylko zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i z prawa międzynarodowego oraz zapewnienia zaufania wszystkim obywateli, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich.

⁵⁰ Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra Zbigniewa Ziobro z dnia 1 lutego 2016 r. Pismo wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego z dnia 3 marca 2016 r.

⁵¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w Dzienniku Ustaw dnia 4 lutego 2016 r. pod poz. 147.

⁵² Opinia nr 839/2016.

⁵³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 22 czerwca 2016 r.

6. ZALECENIE

74. Komisja zaleca, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia praworządności. W szczególności Komisja zaleca władzom polskim, co następuje:
- a) pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej;
 - b) ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków oraz zagwarantowanie automatycznego ogłaszania przyszłych wyroków niezależnie od decyzji władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
 - c) zagwarantowanie zgodności wszelkich nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z wyrokami z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i 9 marca 2016 r. oraz pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej; zagwarantowanie, aby skuteczność Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji nie była podważana przez wymogi – czy przez pojedyncze wymogi czy też przez łączne skutki wymogów – jak opisane powyżej wymogi dotyczące quorum, rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu, możliwości wstrzymania przez Prokuratora Generalnego rozpoznania spraw, odraczania narad lub przepisów przejściowych dotyczących niezakończonych spraw oraz zawieszenia postępowania;
 - d) zagwarantowanie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli zgodności prawa z Konstytucją przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przed jej wejściem w życie; opublikowanie i pełne wykonanie wyroku Trybunału w tej sprawie;
 - e) zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego.
75. Komisja podkreśla, że lojalna współpraca, wymagana między różnymi instytucjami państwowymi w kwestiach związanych z praworządnością, jest niezwykle ważna w celu znalezienia rozwiązania w obecnej sytuacji. Komisja zachęca również władze polskie do zasięgnięcia opinii Komisji Weneckiej na temat przyjętej w dniu 22 lipca 2016 r. nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.
76. Komisja wzywa rząd Rzeczypospolitej Polskiej do rozwiązania wyszczególnionych w niniejszym zaleceniu problemów w terminie trzech miesięcy od otrzymania niniejszego zalecenia i do poinformowania Komisji o podjętych w tym celu krokach.
77. Komisja jest gotowa podjąć z rządem Rzeczypospolitej Polskiej konstruktywny dialog w oparciu o niniejsze zalecenie.

Sporządzono w Brukseli, dnia 27.7.2016 r.

W imieniu Komisji
Frans TIMMERMANS
Wiceprzewodniczący