

CONSEIL DE L' EUROPE

Strasburg, 7 grudnia 2024 r.

**CDL-AD(2024)035**

**KOMISJA EUROPEJSKA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO**

Or. Engl.

(KOMISJA WENECKA)

POLSKA

OPINIA

DOTYCZĄCA

PROJEKTÓW ZMIAN W KONSTYTUCJI DOTYCZĄCYCH TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ORAZ DWÓCH USTAW O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

Przyjęta przez Komisję Wenecką na 141. sesji plenarnej (Wenecja, 6–7 grudnia 2024 r.)

na podstawie uwag przedstawionych przez:

Michael FRENDO (Członek, Malta)

Christoph GRABENWARTER (Członek, Austria)
Angelika NUSSBERGER (Członek, Niemcy)
Francois SENERS (Zastępca Członka, Francja)
Kaarlo TUORI (Przewodniczący Honorowy)

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int/)

Spis treści

1. [Wprowadzenie 3](#bookmark97)
2. [Tło 3](#bookmark99)
3. [Analiza 7](#bookmark101)
4. [Uwagi w zakresie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego 9](#bookmark103)
5. Ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym 9
6. Projekt zmian w konstytucji 11
7. [Uwagi w kwestii statusu wyroków przyjętych z udziałem nieprawidłowo powołanych](#bookmark106)

 sędziów TK 13

1. [Uwagi w kwestii zapobiegania niewłaściwemu wpływowi na powoływanie sędziów](#bookmark108)

 Trybunału Konstytucyjnego 16

1. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym 16
2. Projekt zmian w konstytucji 18
3. Uwagi odnośnie [pozostałych elementów obu ustaw oraz projektu poprawek do konstytucji](#bookmark112)

 18

1. Ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym 19
2. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym 19
3. Projekt zmian w konstytucji 23
4. [Inne zagadnienia 23](#bookmark118)
5. [Wnioski 24](#bookmark120)
6. Wprowadzenie
7. Pismem z dnia 3 września 2024 r. Minister Sprawiedliwości RP zwrócił się do Komisji Weneckiej o wydanie opinii w sprawie projektu zmian Konstytucji dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego [(CDL-REF(2024)036)),](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)036-e) projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [(CDL-REF(2024)037)](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)037-e) oraz projektu przepisów wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym [(CDL-REF(2024)038)](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)038-e). W dniu 13 września 2024 r. Sejm uchwalił znowelizowane wersje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [(CDL-REF(2024)037rev)](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)037rev-e) oraz ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym [(CDL-REF(2024)038rev)),](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)038rev-e) które – wraz z ww. projektem zmian Konstytucji – stanowią podstawę niniejszej opinii.
8. Sprawozdawcami niniejszej opinii byli: Michael Frendo, Christoph Grabenwarter, Angelika Nussberger, François Seners i Kaarlo Tuori.
9. W dniach 14 i 15 października 2024 r. delegacja Komisji w składzie: Panowie Grabenwarter, Nussberger i Tuori, którym towarzyszyła Tania van Dijk z Sekretariatu, udała się do Warszawy i spotkała się z Ministrem Sprawiedliwości, Trybunałem Konstytucyjnym, przedstawicielami frakcji parlamentarnych, Kancelarią Prezydenta, Zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich, jeden z byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Komisja jest wdzięczna biuru Rady Europy w Warszawie za doskonałą organizację tej wizyty.
10. Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o angielskie tłumaczenie projektów przepisów konstytucyjnych oraz obu ustaw. Tłumaczenia te mogą nie we wszystkich punktach dokładnie odzwierciedlać wersję oryginalną.
11. Niniejsza opinia została sporządzona na podstawie uwag sprawozdawców oraz wyników posiedzeń w dniach 14 i 15 października 2024 r. 5 grudnia 2024 r. projekt opinii został przeanalizowany na wspólnym posiedzeniu Podkomisji ds. Sprawiedliwości Konstytucyjnej, Instytucji Demokratycznych i Ameryki Łacińskiej. Po wymianie poglądów z wiceministrem sprawiedliwości Dariuszem Mazurem został on przyjęty przez Komisję Wenecką na 141. sesji plenarnej (Wenecja, 6-7 grudnia 2024 r.).
12. Tło
13. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, ustawa o przepisach wprowadzających do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz projekty zmian w konstytucji są opracowywane w odpowiedzi na kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego od 2015 r. Źródła tego kryzysu zostały dobrze udokumentowane, w tym w poprzednich opiniach Komisji Weneckiej.[[[1]](#footnote-1)](#bookmark0) W październiku 2015 r., na krótko przed zakończeniem VII kadencji Sejmu, Sejm przyjął ustawę uprawniającą go do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego na wszystkie pięć stanowisk, które zwolnią się w 2015 r., w tym w odniesieniu do dwóch stanowisk, które zwolnią się dopiero po zakończeniu VII kadencji. Pięciu sędziów zostało następnie wybranych w październiku 2015 r., ale nie objęli oni urzędu, ponieważ Prezydent Republiki nie złożył ich ślubowania. W listopadzie 2015 r., po wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r., Sejm VIII kadencji w nowym składzie znowelizował ustawę o Trybunale Konstytucyjnym,[[[2]](#footnote-2)](#bookmark1)  uznał poprzedni wybór pięciu sędziów konstytucyjnych za "bezskuteczny prawnie" i wybrał pięciu nowych sędziów, od których prezydent niezwłocznie odebrał ślubowanie. W dwóch kolejnych wyrokach, odpowiednio z 3 grudnia i 9 grudnia 2015 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wybór przez Sejm VII kadencji dwóch sędziów, których kadencja upływała w grudniu 2015 r., jest niezgodny z Konstytucją, natomiast wybór przez Sejm VII trzech sędziów, których kadencja upływała w listopadzie 2015 r., jest zgodny z Konstytucją (oraz że Prezydent jest zobowiązany do przyjęcia ślubowania trzech ostatnich sędziów) oraz że elementy nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 19 listopada 2015 r., m.in. w zakresie wymiany sędziów, których kadencja zakończyła się w listopadzie 2015 r., oraz złożenia ślubowania jako początku kadencji sędziów konstytucyjnych, były niezgodne z konstytucją.[[[3]](#footnote-3)](#bookmark2)
14. Zgodnie z tymi wyrokami Prezes Trybunału Konstytucyjnego dopuścił do składu orzekającego w styczniu 2016 r. dwóch sędziów wybranych w grudniu 2015 r., którzy zastąpili sędziów odchodzących w grudniu. W tym czasie w skład Trybunału wchodziło 12 sędziów i dwa składy po trzech sędziów w każdej: trzech tzw. sędziów październikowych, których wybór został uznany za zgodny z konstytucją wyrokiem K 34/15 z dnia 3 grudnia 2015 r., ale którzy nie mogli objąć urzędu, ponieważ Prezydent nigdy nie zgodził się na złożenie przez nich ślubowania, oraz trzech tzw. sędziów grudniowych (czy też, jak ujął później Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC): "sędziów mianowanych nieprawidłowo”), których wybór został uznany za niezgodny z konstytucją. Przez cały 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie przydzielał spraw tym nieprawidłowo powołanym sędziom.
15. W kolejnym okresie uchwalono różne zmiany w obowiązującej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym oraz nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, które następnie zostały przez Trybunał uchylone w całości lub w części, przy czym Prezes Rady Ministrów odmówił publikacji tych wyroków, co utrudniało ich zamierzony skutek prawny. W dniach 11 marca i 14 października 2016 r. Komisja Wenecka przyjęła dwie opinie, w których wyraziła ostrą krytykę tych inicjatyw ustawodawczych, stwierdzając [[[4]](#footnote-4)](#bookmark3)m.in ., że nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym podważyłaby niezależność Trybunału Konstytucyjnego "poprzez sprawowanie nadmiernej kontroli ustawodawczej i wykonawczej nad jego funkcjonowaniem".[[[5]](#footnote-5)](#bookmark4)
16. 30 listopada 2016 r. Sejm uchwalił dwie nowe ustawy, uchylające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z lipca 2016 r.: ustawę o organizacji i postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Obie ustawy zostały uzupełnione w dniu 13 grudnia 2016 r. ustawą o przepisach wprowadzających do ww. ustaw.[[[6]](#footnote-6)](#bookmark5) Wszystkie trzy ustawy weszły w życie 3 stycznia 2017 r. i obowiązują do dnia dzisiejszego.
17. W dniu 20 grudnia 2016 r., w związku z upływem kadencji ówczesnego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP mianował sędzię Przyłębską na stanowisko "pełniącego obowiązki Prezesa" Trybunału (nowe stanowisko wprowadzone niedawno przyjętą ustawą - przepisami wprowadzającymi [ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym]). Tego samego dnia dopuściła do składu sędziowskiego trzech nieprawidłowo powołanych sędziów, a wkrótce potem została zaprzysiężona na prezesa Trybunału Konstytucyjnego.[[[7]](#footnote-7)](#bookmark6)
18. Powyższe wydarzenia, a także późniejsze działania i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, położyły się długim cieniem na postrzeganiu Trybunału Konstytucyjnego jako niezależnego i prawowitego strażnika Konstytucji RP w kolejnych latach, budząc liczne obawy na poziomie krajowym i międzynarodowym.[[[8]](#footnote-8)](#bookmark7)
19. W dniu 7 maja 2021 r. ETPC orzekł w wyroku Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce , że "podstawowa zasada mająca zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego została naruszona, w szczególności przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta RP (...)".[[[9]](#footnote-9)](#bookmark8) Stosując trzyetapowy test określony w wyroku w sprawie Gudmundur Andri Astradsson przeciwko Islandii , Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że przedsiębiorstwu Xero Flor odmówiono prawa do "trybunału ustanowionego na mocy ustawy" ze względu na udział nieprawidłowo powołanego sędziego, [[[10]](#footnote-10)](#bookmark9)"którego wybór był obarczony poważnymi nieprawidłowościami, które naruszyły samą istotę spornego prawa", i stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.[[[11]](#footnote-11)](#bookmark10)
20. W późniejszym okresie Trybunał Konstytucyjny wydał szereg orzeczeń stwierdzających niezgodność z Konstytucją RP artykułu 6 Europejskiej Konwencji praw człowieka (EKPC)[[[12]](#footnote-12)](#bookmark11)  oraz postanowień Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), interpretowanych w myśl wykładni ETPC i Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). W odpowiedzi Sekretarz Generalny Rady Europy formalnie zwrócił się w grudniu 2021 r. do Polski, na podstawie art. 52 Konwencji, o wyjaśnienie, w jaki sposób jej prawo krajowe zapewnia skuteczne wdrażanie Konwencji. Z kolei Komisja Europejska skierowała sprawę do TSUE przeciwko Polsce. W różnych późniejszych wyrokach Trybunału[[[13]](#footnote-13)](#bookmark12)[[[14]](#footnote-14)](#bookmark13)[[[15]](#footnote-15)](#bookmark14)

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w takich sprawach jak Grzęda przeciwko Polsce [i[[16]](#footnote-16)](#bookmark15) – w szczególności – M.L. przeciwko Polsce,[[[17]](#footnote-17)](#bookmark16) legitymacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego ze względu na udział sędziów powołanych niezgodnie z prawem nadal odgrywała pewną rolę (przy czym w tym ostatnim wyroku poruszono również kwestię tego, że dwóch pierwotnie nieprawidłowo powołanych sędziów zmarło w międzyczasie i zostało zastąpionych przez dwóch innych).

1. W lutym 2024 r., po wyborach parlamentarnych w październiku 2023 r., nowy polski rząd ogłosił Plan działań na rzecz przywrócenia praworządności, w którym nakreślił plany Sejmu dotyczące przyjęcia uchwały w sprawie statusu Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzenia zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Uchwała Sejmu została podjęta prawidłowo 6 marca 2024 r. i stwierdza, że poszczególne uchwały Sejmu VIII kadencji zostały "podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a tym samym są pozbawione mocy prawnej i nie wywołują przewidzianych w nich skutków prawnych".[[[18]](#footnote-18)](#bookmark17) W rezolucji podkreślono ponadto, że konieczne jest odtworzenie Trybunału Konstytucyjnego "z uwzględnieniem głosu wszystkich sił politycznych szanujących porządek konstytucyjny"1 i wezwano sędziów Trybunału Konstytucyjnego do dymisji. Choć uchwała z 6 marca została uznana za "akt nienormatywny" i jako taka niewiążąca, Trybunał Konstytucyjny orzekł 28 maja 2024 r., na wniosek grupy posłów Sejmu, że uchwała ta jest niezgodna z Konstytucją. W związku z powyższą uchwałą rząd zaprzestał publikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, tak jak czynił to poprzedni rząd w latach 2015-2016, po raz kolejny utrudniając ich zamierzony skutek prawny.[[[19]](#footnote-19)](#bookmark18)
2. 6 marca 2024 r., w tym samym dniu, w którym Sejm podjął uchwałę, rząd złożył dwa projekty ustaw o Trybunale Konstytucyjnym i odpowiednich zmianach w konstytucji, przy czym pierwsze czytanie odbyło się 26 kwietnia 2024 r. W tym okresie stowarzyszenia zawodowe i inne zainteresowane strony przedłożyły różne opinie i uwagi, a w maju 2024 r. zorganizowano wysłuchanie publiczne, w którym wzięli udział przedstawiciele organizacji sędziowskich i społeczeństwa obywatelskiego.
3. Komitet Ministrów Rady Europy od sierpnia 2021 r. nadzoruje wykonanie wyroku w sprawie Xero Flor. Już w czerwcu 2022 r. Komitet Ministrów, pełniąc rolę organu nadzorującego wykonywanie wyroków ETPC, nakreślił ogólne środki, które muszą zostać podjęte przez organy (co następnie powtórzono, w tym w rezolucji tymczasowej przyjętej w czerwcu 2023 r.): 1) zapewnienie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego; 2) regulowanie statusu decyzji wydanych z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem oraz 3) zapobieganie bezprawnemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Podczas gdy jeszcze w grudniu 2023 r. Komitet Ministrów wyrażał [[[20]](#footnote-20)](#bookmark19)"głębokie ubolewanie z powodu ciągłego i błędnego opierania się przez władze na wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21 jako przeszkodzie w wykonaniu oraz na argumencie, że ETPC przekroczył swoje uprawnienia prawne", w odniesieniu do (nie)wykonania wyroku w sprawie *Xero* Flor, na posiedzeniu we wrześniu 2024 r. Komitet Ministrów z zadowoleniem przyjął zmianę stanowiska organów i opracowanie pewnych ogólnych środków w celu wykonania tego wyroku. Ponadto wezwał władze do wyjaśnienia, czy w trakcie procesu ustawodawczego przewidziano jakiekolwiek kroki w celu rozwiązania problemów związanych z obecnością sędziów wybranych niezgodnie z prawem, i zwrócił się do nich o wyjaśnienie, kiedy upływa mandat sędziów wybranych zgodnie z prawem w październiku 2015 r.[[[21]](#footnote-21)](#bookmark20), czy możliwe będzie dopuszczenie tych sędziów do składu orzekającego i umożliwienie im orzekania do końca ich kadencji, czy też przewidziane są inne środki mające na celu zaradzenie ich sytuacji.[[[22]](#footnote-22)](#bookmark21)
4. 13 września 2024 r. Sejm uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawę o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, które następnie zostały przedłożone Prezydentowi RP do podpisu. W dniu 7 października 2024 r. Prezydent RP skierował obie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania ich zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny ma wydać wyrok jeszcze w tym roku. Projekt zmian w konstytucji jest obecnie procedowany w Senacie.
5. Analiza
6. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, Trybunał Konstytucyjny został »podporządkowany interesom politycznym«, co skutkowało »niezdolnością tej instytucji do wypełniania konstytucyjnej roli strażnika nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony wolności i praw jednostki«.[[[23]](#footnote-23)](#bookmark22) Ostatecznym celem uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest "ustanowienie trwałych podstaw normatywnych, które umożliwią przywrócenie autorytetu Trybunału i przywrócenie mu roli skutecznego, wiarygodnego i niezależnego arbitra w zakresie przestrzegania konstytucji w Polsce" i nie ogranicza się do zmiany składu Trybunału zgodnie ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości środki legislacyjne są zakorzenione w [[[24]](#footnote-24)](#bookmark23)"zasadach sprawiedliwości okresu przejściowego, czyli etapie, przez który Polska przechodzi w celu przywrócenia praworządności po bezprecedensowym okresie regresu demokratycznego i prawnego".[[[25]](#footnote-25)](#bookmark24) Komisja Wenecka zgadza się, że konieczne jest całościowe podejście do przywrócenia praworządności w Polsce. Nie tracąc jednak z oczu skali problemu i kontekstu reformy Trybunału Konstytucyjnego, analizuje reformę Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim jako środek wykonania wyroków ETPC, w szczególności w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (a także w sprawie M.L. przeciwko Polsce). Polska, jako strona EKPC, uznała jurysdykcję ETPC, która na mocy art. 32 EKPC obejmuje "wszystkie sprawy dotyczące wykładni i stosowania Konwencji i jej protokołów" oraz zobowiązała się do przestrzegania wyroków ETPC we wszystkich sprawach, w których jest stroną, zgodnie z art. 46, ust. 1 Konwencji. Polska jest zatem zobowiązana do współpracy międzynarodowej w tym zakresie.
7. Komisja Wenecka przypomniała już wcześniej, że wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest kluczowym elementem systemu EKPC. Prawo do indywidualnej skargi byłoby iluzoryczne, gdyby ostateczny, wiążący wyrok ETPC pozostał niewykonany. Ustanowiony przez Konwencję mechanizm nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń, za który odpowiada Komitet Ministrów (art. 46 ust. 2 Konwencji), pokazuje znaczenie skutecznego wykonywania orzeczeń. Zarówno autorytet ETPC, jak i wiarygodność systemu zależą w dużej mierze od skuteczności tego mechanizmu wykonywania wyroków. Jak podkreślił również Komitet Ministrów, "szybkie i skuteczne wykonywanie wyroków ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności i skuteczności [Konwencji] jako konstytucyjnego instrumentu europejskiego porządku publicznego, od którego zależy demokratyczna stabilność kontynentu".[[[26]](#footnote-26)](#bookmark25) Podczas gdy Polska "co do zasady zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 46 ust. 1 Konwencji",[[[27]](#footnote-27)](#bookmark26) ETPC podkreślił, że środki te musiałyby być "zgodne z wnioskami i duchem określonym w wyroku Trybunału".[[[28]](#footnote-28)](#bookmark27)
8. Komisja Wenecka podkreśla w tym względzie, że wszelkie środki podejmowane w celu "przywrócenia" praworządności muszą spełniać ogólne wymogi praworządności. Przywrócenie rządów prawa oznacza odrzucenie korzeni ich regresu: idei, że zwycięzca bierze wszystko, że większość może rządzić z pominięciem praw i słusznych aspiracji mniejszości. W tym kontekście konieczne może być wyważenie między różnymi - czasami pozornie sprzecznymi - elementami praworządności. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje zamiar zreformowania Trybunału Konstytucyjnego w świetle (między innymi) wyżej wymienionych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednocześnie uznaje, że starania o przywrócenie porządku konstytucyjnego i praworządności w Polsce są złożone i zgodne z tymi wyrokami i podstawowymi zasadami praworządności. Tym bardziej ze względu na tę złożoność i nadzwyczajne środki, które mogą być konieczne w celu przywrócenia Trybunałowi Konstytucyjnemu roli strażnika Konstytucji RP (a także [[[29]](#footnote-29)](#bookmark28)w celu "uregulowania statusu orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych nieprawidłowo", jak wymaga tego Komitet Ministrów), Komisja Wenecka docenia fakt, że wydaje się, iż w odniesieniu do ustawy o ochronie danych osobowych odbył się proces szczegółowych konsultacji Trybunału Konstytucyjnego oraz przepisów wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.
9. W dalszej części opinii skupiono się na głównych cechach obu ustaw oraz opracowano projekty zmian konstytucyjnych mających na celu osiągnięcie realizacji trzech celów, które należy osiągnąć w celu wykonania wyżej wymienionych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, określonych przez Komitet Ministrów: 1) zapewnienie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego; 2) regulowanie statusu decyzji wydanych z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem oraz 3) zapobieganie bezprawnemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto w opinii zostaną przedstawione uwagi dotyczące wybranego zestawu innych godnych uwagi przepisów. Brak uwag do pozostałych aspektów obu ustaw oraz projektu zmian w konstytucji nie powinien być interpretowany jako milcząca zgoda.[[[30]](#footnote-30)](#bookmark29)[[[31]](#footnote-31)](#bookmark30)
10. Uwagi w odniesieniu do zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego
11. Pierwszym celem reformy powinno być wyłączenie ze składu orzekającego trzech sędziów powołanych niezgodnie z prawem, biorąc pod uwagę, że ich dalszy udział w podejmowaniu decyzji pociągnąłby za sobą dalsze naruszenia art. 6 EKPC.[[[32]](#footnote-32)](#bookmark31)
12. Ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
13. Komisja Wenecka zwraca uwagę, że ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym nie odnosi się jednoznacznie do statusu trzech sędziów powołanych niezgodnie z prawem ani do konsekwencji ich dalszego udziału w toczących się orzeczeniach. O ile jednak przyznaje sędziom Trybunału Konstytucyjnego możliwość przejścia w stan spoczynku z zachowaniem statusu "sędziego w stanie spoczynku" i związanych z nim świadczeń, o tyle na podstawie art. 15 ustawy precyzuje, że możliwość ta nie ma zastosowania do sędziów powołanych niezgodnie z prawem. Może to być rozumiane jako dorozumiane odmówienie im statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi jednak na to, że nie zostało to wyraźnie stwierdzone i biorąc pod uwagę stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku w sprawie K 6/21 (że art. 6 ust. 1 EKPC jest niezgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim użyte w art. 6 pojęcie "trybunał" przyznaje ETPC właściwość do kontroli legalności procesu wyboru sędziów do Trybunału Konstytucyjnego), Nie jest wykluczone, że nawet gdyby ustawa ta została ogłoszona, sędziowie mianowani niezgodnie z prawem - w zależności od stanowiska nowego Prezesa Trybunału po wyborze - nadal będą powoływani w skład składów orzekających.[[[33]](#footnote-33)](#bookmark32)
14. Chociaż, jak zostanie to omówione poniżej, projekty zmian w konstytucji przewidują usunięcie wszystkich obecnie urzędujących sędziów, w tym trzech sędziów powołanych nieprawidłowo, Komisja Wenecka zauważa, że w chwili obecnej te projekty poprawek nie mają wiarygodnych szans na przyjęcie. Z uwagi na to, że kwestia udziału sędziów powołanych nieprawidłowo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest najważniejsza, zdaniem Komisji kwestia ta powinna zostać wyraźnie potraktowana jako kwestia priorytetowa na szczeblu legislacyjnym. Trzej sędziowie mianowani niezgodnie z prawem powinni mieć możliwość orzekania w zawisłych sprawach i przydzielania im nowych spraw.[[[34]](#footnote-34)](#bookmark33)
15. W związku z tym, jeśli chodzi o sprawy w toku, Komisja Wenecka zaleca, aby ustawa zawierała przepis stanowiący, że trzej nieprawidłowo powołani sędziowie powinni być zobowiązani do natychmiastowego wycofania się ze wszystkich toczących się spraw, w których mogą być sprawozdawcami, oraz ze wszystkich składów orzekających, w których mogą zasiadać. Takie uchylenie powinno być obowiązkowe i działać ex lege, jeżeli sędziowie nie zrobią tego sami w krótkim terminie. W odniesieniu do nowych spraw, ponieważ w systemie polskim o przydziale spraw decyduje Prezes Trybunału, Komisja Wenecka uważa, że ustawa powinna zawierać przepis stanowiący, że trzem nieprawidłowo powołanym sędziom nie przydziela się nowych spraw, a wszelkie ewentualne przydziały dokonane z naruszeniem tej zasady będą uznawane za nieważne. Udział sędziów powołanych niezgodnie z prawem będzie mógł zostać zakwestionowany przez strony w odpowiednich sprawach. Wszelkie ewentualne decyzje, które miałyby zostać wydane w wyniku niezgodnego z prawem składu orzekającego, będą musiały być rozpatrywane zgodnie z zasadami określonymi w części B poniżej.
16. Z uwagi na to, że w obecnym stanie to Prezes Trybunału Konstytucyjnego decyduje o składzie orzekającym, kwestia tego, kto jest i będzie Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, ma ogromne znaczenie dla skuteczności powyższej zasady. Obecna Prezes Trybunału Konstytucyjnego nadal pełni tę funkcję (nawet jeśli obowiązujące przepisy przewidują sześcioletnią kadencję Prezydenta), ale ma opuścić Trybunał przed końcem 2024 r., kiedy kończy się jego kadencja jako sędziego konstytucyjnego. Jeżeli do czasu odejścia sędziego będzie on nadal przydzielał sprawy sędziom mianowanym niezgodnie z prawem, decyzje tych ostatnich powinny być rozpatrywane zgodnie z poniższymi przepisami.
17. Art. 14 ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że od dnia wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym najstarszy stażem sędzia Trybunału Konstytucyjnego będzie wykonywał obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a Zgromadzenie Ogólne złożone z sędziów Trybunału Konstytucyjnego musi w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny – kandydaci na stanowiska Prezydenta i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (po dwóch kandydatów na każde stanowisko, zgodnie z art. 11 nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zob. poniżej) do Prezydenta RP.
18. W związku z tym, że wejście w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym może ulec opóźnieniu, możliwe jest, że w międzyczasie zostanie wybrany nowy Prezes Trybunału Konstytucyjnego na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Po wejściu w życie nowych przepisów jego mandat wygaśnie. Komisja Wenecka przypomina, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za problematyczne dla niezawisłości sędziowskiej wygaśnięcie mandatu prezesa sądu w drodze ustawodawstwa ad hominem, nawet jeśli sędzia ten pozostał sędzią tego sądu. Jednocześnie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił również w odniesieniu do trybunału konstytucyjnego, że Konwencja "[[[35]](#footnote-35)](#bookmark34)nie uniemożliwia państwom podejmowania uzasadnionych i niezbędnych decyzji w celu reformy sądownictwa oraz że nie można kwestionować uprawnień rządu do przeprowadzania reform sądownictwa, pod warunkiem że żadna reforma systemu sądownictwa nie może prowadzić do naruszenia niezależności sądownictwa i jego organów zarządzających".[[[36]](#footnote-36)](#bookmark35) Również Komisja Wenecka była "ostrożna w akceptowaniu zakończenia kadencji prezesa sądu jako części ogólnej reformy, chyba że zostaną podane przekonujące powody. Jeżeli możliwe jest wykazanie uzasadnionych i przekonujących powodów, wygaśnięcie mandatu prezesa sądu musi jednak odbywać się z poszanowaniem zasad pewności prawa (uzasadnionych oczekiwań) i proporcjonalności".[[[37]](#footnote-37)](#bookmark36)
19. Komisja Wenecka zauważa jednak, że nawet jeśli ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie weszła w życie, to została opublikowana. W związku z tym planowany nowy system i nowy czas trwania kadencji nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego są znane wszystkim urzędującym sędziom, a tym samym wszystkim potencjalnym przyszłym kandydatom na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego: nowe przepisy nie będą zatem nieprzewidywalne i nie będą mogły być uznane za ad personam.[[[38]](#footnote-38)](#bookmark37)
20. Projekt zmian w konstytucji
21. Jeśli chodzi o zgodny z prawem skład Trybunału Konstytucyjnego, to przepisy przejściowe projektu ustawy o zmianie konstytucji są łagodniejsze: przewidują wygaśnięcie kadencji wszystkich obecnie obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przy czym 15 nowych sędziów wybieranych jest (jak ma to miejsce obecnie na nieodnawialną dziewięcioletnią kadencję) większością trzech piątych głosów w Sejmie w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie wejścia w życie ustawy, zgodnie z którą sędziowie wybierani są na kadencję rozłożoną w czasie (aby zapobiec późniejszemu kumulacji składu Trybunału przez Sejm): pięciu sędziów będzie wybieranych na trzy lata, pięciu sędziów na sześć lat, a pięciu sędziów na dziewięć lat.
22. Znaczna część oceny projektu zmian w konstytucji sprowadza się do jednego pytania: Czy całkowite odnowienie składu Trybunału Konstytucyjnego może być uzasadnione? O ile cel, jakim jest przywrócenie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego i – ogólnie rzecz biorąc – przywrócenie praworządności jest uzasadniony, o tyle środki wybrane przez polskie władze do osiągnięcia tego celu muszą pozostać zgodne ze standardami europejskimi i praworządnością. Takim standardem jest nieusuwalność prawidłowo powołanych sędziów, która stanowi podzasadę niezawisłości sędziowskiej. Cała krytyka, jaką można wysunąć pod adresem Trybunału Konstytucyjnego za jego rolę w podważaniu polskiego porządku konstytucyjnego i przyczynianiu się do systemowych niedoskonałości systemu sądownictwa (na co zwrócono uwagę w orzecznictwie ETPC i TSUE), nie zmienia faktu, że 12 z obecnych 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostało wybranych w trybie konstytucyjnym, Ich mandaty jeszcze się nie skończyły. Jak stwierdziła wcześniej Komisja Wenecka [[[39]](#footnote-39)](#bookmark38), "bezpieczeństwo kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest podstawową gwarancją ich niezawisłości. Nieusuwalność ma na celu ochronę sędziów Trybunału Konstytucyjnego przed wpływami obecnej większości politycznej", tak aby uniknąć sytuacji, w której każdy nowy rząd zastępuje urzędujących sędziów nowo wybranymi, wybranymi przez siebie sędziami.[[[40]](#footnote-40)](#bookmark39)
23. Jak wskazał w swoich uwagach minister sprawiedliwości, Komisja Wenecka zaakceptowała, że w przypadku reform wprowadzających znaczącą poprawę całego systemu, kadencja urzędujących osób może zostać przedwcześnie zakończona, aby nie paraliżować niezbędnych wysiłków reformatorskich.[[[41]](#footnote-41)](#bookmark40) W istocie, jak wskazała we wcześniejszej opinii w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce, Komisja Wenecka "promowała indywidualną ocenę celu, skutków i okoliczności wcześniejszego zakończenia mandatu", odnosząc się również do ETPC, który również stwierdził, że "przestrzeganie tych zasad za wszelką cenę (...) może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większe szkody praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. (...) W związku z tym w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i nieodpartym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa (...) oraz od zasady nieusuwalności sędziów, w zależności od przypadku, w szczególnych okolicznościach sprawy".[[[42]](#footnote-42)](#bookmark41)
24. Komisja Wenecka zauważa, że fakt, iż obecnie w Polsce nie ma większości konstytucyjnej, która pozwoliłaby przyjąć te projekty zmian w konstytucji, osłabia argumenty przemawiające za pilną potrzebą uzasadniającą odejście od zasady nieusuwalności sędziów. Zauważa, że w obecnej kadencji parlamentarnej ma zostać zastąpionych pięciu sędziów (w tym Prezes Trybunału), a także trzech sędziów powołanych niezgodnie z prawem oraz sędziowie, którzy mogą przejść w stan spoczynku przed upływem prawa zgodnie z art. 15 nowej ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Wydaje się zatem, że zanim będzie można dokonać jakichkolwiek zmian w Konstytucji, nowe nominacje mogą doprowadzić do bardziej pluralistycznego składu Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi bowiem na to, że projekty zmian w konstytucji nie mają obecnie wiarygodnych szans na przyjęcie, największe szanse na zmianę składu Trybunału Konstytucyjnego daje obsadzenie wakatów, które nadejdą. W związku z tym nie można twierdzić, że nieusuwalność urzędujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego "paraliżuje niezbędne wysiłki reformatorskie" i że w momencie przyszłego przyjmowania poprawek do Konstytucji zaistniałaby pilna potrzeba przerwania kadencji wszystkich urzędujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdziła wcześniej Komisja Wenecka , "właściwym sposobem wprowadzenia w życie nowego modelu Trybunału Konstytucyjnego jest utrzymanie kadencji obecnych sędziów (...)". Utrzymanie kadencji obecnych sędziów, których mandat nie wygasłby w tym momencie, przyniosłoby dodatkową korzyść w postaci rozłożenia w czasie przyszłych nominacji, co uniemożliwiłoby wybór 15 sędziów za jednym zamachem przy użyciu tej samej większości kwalifikowanej.[[[43]](#footnote-43)](#bookmark42)
25. O ile radykalne środki, nawet jeśli zostaną przyjęte przez większość konstytucyjną, mogą wydawać się konieczne, o tyle mogą one wiązać się z ryzykiem nadania projektom poprawek budzącego zastrzeżenia charakteru ad personam i po prostu dostarczenia argumentów przyszłej większości konstytucyjnej, aby zrobiła to samo. Za każdym razem, gdy w parlamencie znajdzie się większość wystarczająco duża, aby zmienić konstytucję, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego będą musieli obawiać się wygaśnięcia ich mandatów, a wszyscy nowi sędziowie konstytucyjni będą mianowani przez polityczną większość w danym dniu.
26. Dla przywrócenia praworządności zasadnicze znaczenie ma budowanie zaufania publicznego do instytucji. Jak już wcześniej stwierdziła Komisja Wenecka w odniesieniu do sądownictwa powszechnego: "Chociaż czasami konieczne są reformy w celu zwiększenia zaufania publicznego do systemu sądownictwa, utrzymująca się niestabilność instytucjonalna, w przypadku której reformy następują po zmianach władzy politycznej, może być również szkodliwa dla zaufania publicznego do sądownictwa jako niezależnej i bezstronnej instytucji".[[[44]](#footnote-44)](#bookmark43) Jest to tym bardziej prawdziwe w odniesieniu do sprawiedliwości konstytucyjnej.
27. W innej kwestii Komisja Wenecka zauważa, że projekt ustawy o zmianie konstytucji zawiera przepis dotyczący sytuacji trzech sędziów wybranych w październiku 2015 r., przewidujący, że mogą oni przejść w stan spoczynku (a tym samym korzystać zarówno z przywilejów, jak i ze statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, przy czym ten ostatni ma znaczenie w świetle przepisów o składach dyscyplinarnych na podstawie art. 35 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z poniższym opisem). Nie jest jednak jasne, czy trzej sędziowie wybrani w październiku 2015 r. mają możliwość najpierw wykonania swojej kadencji przed przejściem w stan spoczynku, co byłoby preferowane przez Komisję Wenecką, czy też – biorąc pod uwagę, że ich mandat wygasłby w listopadzie 2024 r. – oczekuje się, że natychmiast przejdą w stan spoczynku. Również w świetle decyzji Komitetu Ministrów w sprawie wykonania wyroku w sprawie Xero Flor byłoby mile widziane, gdyby kwestia ta została wyjaśniona.[[[45]](#footnote-45)](#bookmark44)
28. Wreszcie art. 3 projektu ustawy o zmianie konstytucji przewiduje rozłożoną w czasie kadencję pierwszych piętnastu sędziów wybieranych w wyborach (przy czym pięciu sędziów wybieranych jest na trzy lata, pięciu na sześć lat, a tylko pięciu ostatnich na pełną konstytucyjną kadencję wynoszącą dziewięć lat). Komisja Wenecka jest w pewnym stopniu przychylna pomysłowi, aby nie dopuścić do powtórzenia się całkowitego odnowienia Trybunału w ciągu dziewięciu lat, przy czym rządząca wówczas większość mogła wybrać 15 sędziów za jednym zamachem. Uważa jednak, że wprowadzenie wyjątku od konstytucyjnej dziewięcioletniej kadencji poprzez wprowadzenie początkowej rozłożonej w czasie kadencji nie byłoby konieczne, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie został odnowiony za jednym zamachem, a prawidłowo powołani sędziowie byliby zastępowani z czasem po upływie ich dziewięcioletniej kadencji.
29. Uwagi w zakresie statusu orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem
30. Drugim celem reformy powinno być uregulowanie statusu orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem. W tym zakresie ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym zawiera najdalej idący zapis pakietu legislacyjnego: uchylenie wszystkich wyroków i postanowień[[[46]](#footnote-46)](#bookmark45) Trybunału Konstytucyjnego wydanych przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie powołani niezgodnie z prawem (art. 10 ust. 1), o ile nie wywołują one skutków prawnych przewidzianych w art. 190, ust. 1 i 3 Konstytucji (tj. nie są one ani powszechnie wiążące, ani ostateczne). Wszystkie postępowania w tych sprawach muszą być powtarzane (art. 10 ust. 3). Późniejsze orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne wydane w indywidualnych sprawach na podstawie tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (tj. wyroków składów orzekających, w których zasiadali sędziowie powołani niezgodnie z prawem) pozostają jednak w mocy (art.[[[47]](#footnote-47)](#bookmark46)
31. ust. 4). W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy Trybunał Konstytucyjny sam sporządza wykaz wszystkich nieważnych wyroków i postanowień, który zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw (art. 10 ust. 5). Czynności procesowe w toczących się postępowaniach przed składem orzekającym, w którym zasiada sędzia powołany niezgodnie z prawem, będą musiały zostać powtórzone (art. 12). Postanowienia o umorzeniu postępowania pozostają w mocy, ale w odniesieniu do umorzonych skarg konstytucyjnych indywidualny wnioskodawca może ponownie złożyć skargę konstytucyjną w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 11).
32. Jak przypomniała już Komisja Wenecka w niedawnej opinii w sprawie Polski: podstawowym aspektem praworządności jest pewność prawa, która wymaga między innymi, aby w przypadku gdy sądy ostatecznie rozstrzygnęły daną kwestię, ich orzeczenia nie były kwestionowane. Pewność prawa zakłada poszanowanie zasady [[[48]](#footnote-48)](#bookmark47)powagi rzeczy osądzonej, czyli zasady prawomocności wyroków. Co do zasady ustawodawca nie może uchylać wyroków Trybunału Konstytucyjnego w drodze ustawy. Jak już wcześniej wskazywała Komisja Wenecka w odniesieniu do działań Sejmu VIII kadencji w 2016 r., odrzucenie w ten sposób kompetencji sądu konstytucyjnego "[[[49]](#footnote-49)](#bookmark48)[[[50]](#footnote-50)](#bookmark49)lekceważy zasadę niezależności sądownictwa i stanowi kolejne rażące naruszenie praworządności".[[[51]](#footnote-51)](#bookmark50) Zasadnicza różnica w danej sprawie polega jednak na tym, że to nie polski ustawodawca, lecz międzynarodowy sąd wydał wiążące wyroki, które uznały, że niektóre wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie mogą – ze względu na udział nieprawidłowo powołanych sędziów – być uznane za wyroki wydane przez "niezawisły i bezstronny trybunał powołany na mocy ustawy". Rozumowanie to ma wpływ na wszystkie inne wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sędziów powołanych niezgodnie z prawem, w tym zastępstwa pierwotnie powołanych sędziów niezgodnie z prawem (co wynika również z wyroku w sprawie M.L. wyrok, który w przeciwieństwie do wyroku w sprawie Xero Flor nie wiązał się ze skargą konstytucyjną).[[[52]](#footnote-52)](#bookmark51) Jest to sytuacja szczególna, a obowiązek wykonania przez Polskę tych wyroków międzynarodowych można uznać za uzasadniający co do zasady przyjęcie takich nadzwyczajnych środków.[[[53]](#footnote-53)](#bookmark52)
33. Komisja Wenecka została poinformowana, że od czasu wydania w 2017 r. pierwszego wyroku z udziałem nieprawidłowo powołanego sędziego w 2017 r. obowiązuje obecnie nieco ponad 100 wyroków Trybunału Konstytucyjnego, których dotyczą te nieprawidłowości. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przeprowadziła szczegółową analizę 85 wyroków wydanych w latach 2017–2022, która wskazuje na dużą różnorodność przedmiotu i charakteru tych wyroków oraz ich wpływ, a także na złożoność kwestii pojawiających się w przypadku nieważności decyzji ex lege w sposób, jaki został obecnie zaproponowany. Uchylenie wyroków mogłoby np. doprowadzić do przywrócenia przepisów uprzednio zniesionych z porządku prawnego, być może nawet z mocą wsteczną, a także mogłoby doprowadzić do przywrócenia norm, które naruszały prawa człowieka. W związku z tym pożądane byłoby, gdyby ustawodawca sam dokonał szczegółowej oceny potencjalnego wpływu na krajowy porządek prawny uchylenia z mocy prawa ponad 100 wyroków.[[[54]](#footnote-54)](#bookmark53)
34. Oczywiste jest, że jeśli chodzi o wykonanie wyroku ETPC w sprawie Xero Flor, co ma - jak to określił Komitet Ministrów - odnieść się do "statusu decyzji już wydanych w sprawach dotyczących skarg konstytucyjnych z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem",[[[55]](#footnote-55)](#bookmark54) nie można znaleźć idealnego rozwiązania, mając na uwadze, że niektóre z tych wyroków i stworzona przez nie rzeczywistość prawna obowiązują już od do siedmiu lat. Każde rozwiązanie, które można by znaleźć, musiałoby być proporcjonalne do jego celu, przy zachowaniu starannej równowagi między zaradzeniem naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego a potrzebą pewności prawa (powaga rzeczy osądzonej, w szczególności w odniesieniu do osób, które nabyły prawa w dobrej wierze). Uznając margines swobody, w jakim państwa członkowskie mogą decydować o dokładnym charakterze ogólnych środków, jakie należy podjąć w celu wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Komisja Wenecka jest zdania, że cel, jakim jest zaradzenie naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego, można osiągnąć za pomocą bardziej umiarkowanych środków niż poprzez uznanie za nieważne wszystkich wyroków dotyczących sędziów powołanych niezgodnie z prawem. Jest tak tym bardziej, że z wyroku ETPC w sprawie Xero Flor nie wynika , że wszystkie decyzje wydane z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem powinny zostać uznane za nieważne lub nieważne. Wznowienie postępowania powinno być raczej możliwe. W tym kontekście ważne jest rozróżnienie między efektami ex nunc i ex tunc. O ile bezwzględna nieważność decyzji może pociągać za sobą skutki ex tunc, o tyle unieważnienie może pociągać za sobą jedynie skutki ex nunc. W kontekście mającym znaczenie dla rozpatrywanej sytuacji ETPC nie wymaga niczego więcej niż możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. W związku z tym Komisja Wenecka uważa, że kluczowe znaczenie ma wyjaśnienie, na jakich warunkach decyzja zostaje uchylona, a na jakich nie, oraz na jakich warunkach można wznowić postępowanie. W związku z tym uważa, że art. 10 ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym powinien zostać poddany rewizji.
35. O ile co do zasady prawdą jest, że prawodawca ustanawia mechanizm, który ma zastosowanie do wszystkich decyzji dotyczących sędziów powołanych niezgodnie z prawem (biorąc pod uwagę, że to nie do prawodawcy należy dokonywanie wyboru, które wyroki są nieważne, a które nie), o tyle Komisja Wenecka opowiada się za podejściem bardziej zindywidualizowanym, ponieważ nie przewiduje ex lege uchylenia (ale – jak wskazano powyżej – umożliwienie wznowienia spraw na podstawie z góry ustalonych kryteriów, jasno określających skutki prawne, jakie mogą wywoływać nowe wyroki). Na przykład można przewidzieć, że w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wykazu uprawnionych do wydania wyroków (tj. wszystkich wyroków, które dotyczyły sędziów powołanych niezgodnie z prawem) podmioty legitymujące się legitymacją procesową przed Trybunałem Konstytucyjnym (w tym Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz indywidualni wnioskodawcy, których skarga konstytucyjna została oddalona, mogą złożyć wniosek o wznowienie postępowania. Taki nadzwyczajny środek zaskarżenia miałby tę zaletę, że zachowałby ważność wyroków niezaskarżonych, gwarantując w ten sposób pewność prawa i ograniczając zawirowania prawne i potencjalne naruszenia praw człowieka, które mogą wynikać z [[[56]](#footnote-56)](#bookmark55)[[[57]](#footnote-57)](#bookmark56) uchylenia ex lege ponad 100 wyroków. Komisja Wenecka zauważa w tym względzie, że takie możliwości wznowienia postępowań istnieją już w polskim porządku prawnym.[[[58]](#footnote-58)](#bookmark57)
36. Ponadto Komisja Wenecka zauważa, że późniejsze orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne wydane w indywidualnych sprawach na podstawie tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które nie podlegają już zaskarżeniu w momencie wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają w mocy. O ile w tym przypadku, co zrozumiałe, ustawodawca pozwolił, aby przeważyła pewność prawa, aby ograniczyć niestabilność prawną, która może z tego wyniknąć, o tyle nie zawsze może to prowadzić do zadowalającego rezultatu (np. skazania osoby za aborcję w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/20). Zdaniem Komisji Weneckiej mogą istnieć istotne powody, aby na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów w ograniczonym czasie umożliwić ponowne rozpatrzenie późniejszej decyzji sądowej lub administracyjnej, na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów, w przypadku gdyby wyrok Trybunału wydany po wznowieniu postępowania różnił się od pierwotnego wyroku, który dotyczył sędziego powołanego niezgodnie z prawem. Z zadowoleniem przyjmuje się fakt, że o ile postanowienia o umorzeniu postępowań co do zasady pozostają w mocy, o tyle w przypadku umorzonych skarg konstytucyjnych skarga może zostać ponownie złożona w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy (jeżeli decyzję o umorzeniu postępowania podejmuje sędzia, który został powołany niezgodnie z prawem).[[[59]](#footnote-59)](#bookmark58)
37. Uwagi w zakresie zapobiegania niewłaściwemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego
38. Trzecim celem reformy powinno być "zapobieżenie niewłaściwemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego". Wymaga to dodania do konstytucji lub w ustawodawstwie, w zależności od przypadku, przepisów dotyczących powoływania (i odwoływania) sędziów konstytucyjnych. Utrwalenie ich na poziomie konstytucji chroni te podstawowe zasady przed ewentualną ingerencją stronniczą w większości dni i dlatego byłoby lepsze niż zwykłe ustawodawstwo. Biorąc pod uwagę mało prawdopodobieństwo przyjęcia projektu zmian w konstytucji w najbliższym czasie, Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, przyjętej przez Sejm 13 września 2024 r., znalazły się przepisy służące osiągnięciu wyżej wymienionego celu. Ustawa wprowadza istotne zmiany w sposobie wyboru sędziów konstytucyjnych w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r., w szczególności w zakresie wymaganej większości w Sejmie, niepołączalności mandatów kandydatów oraz zakresu podmiotów, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów konstytucyjnych.
39. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym
40. Podobnie jak w przypadku projektu zmian w konstytucji (zob. poniżej), zgodnie z art. 16 ustawy, wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego będzie wymagał większości trzech piątych głosów w Sejmie przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów do Sejmu. Komisja Wenecka przypomina, że obecnie Konstytucja nie precyzuje innego sposobu wyboru sędziów konstytucyjnych niż ten, że dokonuje tego Sejm (art. 194 Konstytucji). Ustawa z 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 2) w obecnym brzmieniu przewiduje jedynie, że warunki wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego określa regulamin Sejmu. Z kolei regulamin Sejmu (art. 31) przewiduje, że sędziowie konstytucyjni wybierani są bezwzględną większością głosów w Sejmie. Nawet jeśli przed wejściem w życie ustawy z 2016 r. na podobnych zasadach sędziowie konstytucyjni byli w praktyce wybierani niekiedy nawet wyższą większością głosów niż proponowane obecnie trzy piąte, formalnie wystarczała bezwzględna większość głosów w Sejmie. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zarówno ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jak i projekty zmian w konstytucji zostały już uwzględnione większością trzech piątych głosów, aby zapewnić ponadpartyjne poparcie w Sejmie, w celu odpolitycznienia wyborów sędziów konstytucyjnych, również w świetle jej wcześniejszego zalecenia dla Polski dotyczącego konstytucji "która ma zostać zmieniona w dłuższej perspektywie w celu wprowadzenia większości kwalifikowanej dla wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, połączonej ze skutecznym mechanizmem przeciwdziałania impasowi".[[[60]](#footnote-60)](#bookmark59)
41. Zwiększenie większości wymaganej do wyboru sędziów konstytucyjnych zwiększa również znaczenie mechanizmu zapobiegającego impasowi. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje jednak jedynie w art. 19 ust. 5, że w przypadku niedokonania przez Sejm wyboru sędziego Trybunału Marszałek Sejmu wszczyna postępowanie na nowo, stanowiąc dodatkowo w art. 16 ustawy, że po upływie kadencji sędziowie pełnią swoją funkcję do czasu wyboru następcy. Chociaż Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje włączenie tego ostatniego przepisu (co jest powszechną praktyką w innych państwach członkowskich Komisji Weneckiej i jest zgodne z zaleceniami Komisji w odniesieniu do kadencji sędziów innych sądów konstytucyjnych), nie [[[61]](#footnote-61)](#bookmark60) uważa, aby wznowienie postępowań było skutecznym mechanizmem zapobiegającym impasowi. Podczas gdy niektórzy rozmówcy Komisji Weneckiej byli przekonani, że po upływie pewnego czasu zostanie osiągnięta większość trzech piątych głosów w Sejmie dla wyboru sędziów konstytucyjnych - biorąc pod uwagę, że cała klasa polityczna będzie pod publiczną kontrolą w celu znalezienia i uzgodnienia odpowiednich kandydatów - obecna silnie spolaryzowana sytuacja polityczna pokazuje, że konieczny jest skuteczny mechanizm zapobiegający impasowi. Taki mechanizm zapobiegający impasowi musiałby ostatecznie zostać zawarty w konstytucji, ponieważ zbyt łatwo byłoby obniżyć wymaganą większość przez rządzącą większość w danym dniu. Biorąc jednak pod uwagę obecny brak wymaganej większości konstytucyjnej, Komisja Wenecka rekomenduje włączenie do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skutecznego mechanizmu zapobiegającego impasowi, który musiałby być silniejszy niż wznowienie postępowania. Jak już wcześniej stwierdzono, "może to wspomóc proces zachęcania do porozumienia, jeśli mechanizm zapobiegający impasowi będzie nieatrakcyjny zarówno dla większości, jak i mniejszości".[[[62]](#footnote-62)](#bookmark61)
42. Mając to na uwadze i mając na uwadze fakt, że odpowiedni próg głosów jest zasadniczo kwestią polityczną, a nie prawną, można na przykład przewidzieć, że sędziowie konstytucyjni są wybierani w Sejmie większością dwóch trzecich głosów, przy czym większość trzech piątych głosów jest stosowana jako mechanizm zapobiegający impasowi. Przypominając to, co Komisja Wenecka powiedziała w odniesieniu do Polski w 2016 r., z pewnością dobrą alternatywą byłoby wprowadzenie systemu, w którym każda trzecia sędziów konstytucyjnych jest wybierana przez trzy organy władzy państwowej: Prezydenta Polski, Sejm i władzę sądowniczą. Przyczyniłoby się to w pewnym stopniu do oderwania wyboru sędziów konstytucyjnych od ówczesnej większości politycznej. Jednak nawet w takim systemie ważne byłoby, aby komponent parlamentarny był wybierany większością kwalifikowaną.[[[63]](#footnote-63)](#bookmark62)[[[64]](#footnote-64)](#bookmark63)[[[65]](#footnote-65)](#bookmark64)
43. Ponadto, w celu realizacji trzeciego z wyżej wymienionych celów, art. 17 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje wprowadzenie pewnych niepołączalności: stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie może zajmować osoba, która w ciągu ostatnich czterech lat była Prezydentem RP, posłem na Sejm, posłem do Parlamentu Europejskiego, członkiem Rady Ministrów, sekretarzem stanu, podsekretarzem stanu lub pełnomocnikiem rządu. Chociaż taki okres karencji nie jest standardem europejskim i niezależnie od zmian zasad wyłączania w art. 55-57 nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, biorąc pod uwagę postrzeganie stronniczości w odniesieniu do wyboru byłych posłów do Trybunału, Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje to podejście w obecnym kontekście polskim. Okres czterech lat zbiegający się z kadencją parlamentarną jest rzeczywiście rozsądny w tym względzie.[[[66]](#footnote-66)](#bookmark65)
44. Ponadto znacznie rozszerzone zostaną podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na stanowiska sędziów konstytucyjnych. Obecnie art. 30 regulaminu Sejmu przewiduje, że kandydata może zgłosić co najmniej 50 członków Sejmu lub jego Prezydium. Zgodnie z art. 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obejmie to teraz również (oprócz 50 posłów do Sejmu i/lub Prezydium) Prezydenta RP, co najmniej 30 senatorów, Zgromadzenia Ogólne Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także centralne organy niektórych stowarzyszeń zawodów prawniczych (Krajowa Rada Prokuratorów, Izby Adwokackiej itp.). Biorąc pod uwagę monopol Sejmu na wybór kandydatów na sędziów konstytucyjnych, Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie tego monopolu na inne gałęzie władzy i zawody prawnicze, co powinno umożliwić większą różnorodność kandydatów i – biorąc pod uwagę, że kandydat niekoniecznie jest proponowany przez partię polityczną – może ułatwić osiągnięcie porozumienia między różnymi partiami w Sejmie (zwłaszcza w świetle wymaganych trzech piątych głosów). większość wymagana zgodnie z nową ustawą do wyboru sędziów konstytucyjnych).
45. Komisja Wenecka zauważa również, że art. 19 ustawy stanowi, że o kandydatów na sędziów konstytucyjnych zasięga się opinii Krajowej Rady Sądownictwa, przy czym Rada wysłuchuje takich kandydatów. Potrzeba i celowość takiej opinii nie jest od razu jasna, biorąc pod uwagę, że kandydaci niekoniecznie są zawodowymi sędziami, ale - biorąc również pod uwagę, że opinia Krajowej Rady Sądownictwa w żadnym wypadku nie jest wiążąca dla Sejmu - Komisja uważa, że może ona przyczynić się do odpolitycznienia procesu selekcji, pod warunkiem, że Krajowa Rada Sądownictwa zostanie rzeczywiście zreformowana zgodnie z planem.[[[67]](#footnote-67)](#bookmark66)
46. Projekt zmian w konstytucji
47. Podobnie jak w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, art. 1 projektu ustawy o zmianie Konstytucji przewiduje wprowadzenie pewnych niepołączalności stanowisk dla kandydatów na sędziów konstytucyjnych (art. 194 ust. 2 Konstytucji), a art. 2 Projektu przewiduje większość trzech piątych głosów przy wyborze 15 sędziów (zob. również uwagi zawarte w części A dotyczące całkowitego odnowienia składu Trybunału Konstytucyjnego), w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie zmian w konstytucji. Komisja Wenecka odsyła do powyższych uwag dotyczących ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w odniesieniu do tych niezgodności oraz większości kwalifikowanej.
48. W odniesieniu do większości trzech piątych głosów Komisja Wenecka zauważa jednak, że ponieważ przepis ten znajduje się w art. 3 projektu, a nie w samych poprawkach do konstytucji, będzie on obowiązywał tylko w pierwszych wyborach po zakończeniu kadencji obecnych sędziów konstytucyjnych, a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym reguluje późniejsze wybory. Jak stwierdzono powyżej, zmiana większości potrzebnej do wyboru sędziów konstytucyjnych nie powinna być pozostawiona wyłącznie zwykłemu ustawodawstwu.
49. Jeśli chodzi o mechanizm przeciwdziałania impasowi, to w przeciwieństwie do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która nie zawiera mechanizmu przeciwdziałania impasowi (a jedynie – jak wspomniano wyżej – przewiduje jedynie, że Marszałek Sejmu wznawia na nowo procedurę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz że sędziowie pozostają na stanowisku po upływie kadencji do czasu wyboru następcy), Art. 3 projektu przewiduje wybór bezwzględną większością głosów, jeżeli po upływie dwóch miesięcy żaden sędzia nie został wybrany większością trzech piątych głosów. Podobnie jak w przypadku większości kwalifikowanej, mechanizm zapobiegający impasowi musi znaleźć się w samej konstytucji, a nie tylko w projekcie ustawy regulującej przepisy przejściowe do nowelizacji konstytucji, ponieważ musiałby on mieć zastosowanie do wszystkich wyborów sędziów konstytucyjnych. Ponadto, zdaniem Komisji Weneckiej, proponowany mechanizm zapobiegający impasowi nie sprzyja osiągnięciu konsensusu w sprawie kandydatów i nie zapobiegnie opóźnianiu obrad przez rządzącą większość w tym dniu w celu wyłonienia preferowanych przez nią kandydatów bezwzględną większością głosów. Przywołując swoje zalecenie z 2016 r., Komisja Wenecka po raz kolejny zaleca zmianę konstytucji "w celu wprowadzenia większości kwalifikowanej przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, w połączeniu ze skutecznym mechanizmem zapobiegającym impasowi".[[[68]](#footnote-68)](#bookmark67)
50. Uwagi w odniesieniu do pozostałych elementów obu ustaw oraz projektu zmian w konstytucji
51. Ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym oraz projekty zmian w konstytucji zawierają szereg innych wartych uwagi przepisów, poza przepisami mającymi na celu doprowadzenie do realizacji trzech ogólnych środków określonych przez Komitet Ministrów w celu wykonania wyroku w sprawie Xero Flor.
52. Ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
53. Art. 15 ustawy przewiduje możliwość przejścia w stan spoczynku przez sędziów powołanych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy Prawo konstytucyjne (przy zachowaniu statusu sędziego w stanie spoczynku i świadczeń, co stanowi zachętę finansową do zakończenia kadencji przed upływem kadencji). Komisja Wenecka już wcześniej krytykowała systemy wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku z punktu widzenia bezpieczeństwa kadencji (jako istotnej gwarancji ich niezawisłości i nieusuwalności sędziów), także w odniesieniu do Polski, gdy były one obowiązkowe lub gdy dotyczyły dużej liczby sędziów.[[[69]](#footnote-69)](#bookmark68)[[[70]](#footnote-70)](#bookmark69)[[[71]](#footnote-71)](#bookmark70) Jednakże, jak już wcześniej wskazano, co do zasady w przypadkach, w których system wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku pozostaje rzeczywiście dobrowolny, tj. wyklucza wszelkie nadmierne naciski (polityczne lub osobiste) na zainteresowanych sędziów, lub gdy nie ma on na celu wywarcia wpływu na wynik toczących się spraw, nie istnieją żadne standardy, które skłoniłyby Komisję Wenecką do sprzeciwienia się takiej możliwości.[[[72]](#footnote-72)](#bookmark71)
54. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym
55. Podobnie jak w przypadku projektu zmian w konstytucji (zob. poniżej), art. 11 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje ograniczenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (tj. trzy lata, z możliwością jednokrotnego przedłużenia, w porównaniu z sześcioletnią nieodnawialną kadencją dotychczas) oraz przewiduje, że na każde stanowisko zgłasza się dwóch kandydatów (przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak poprzednio) do Prezydenta Republiki. Praktyki w państwach członkowskich Komisji Weneckiej dotyczące wyboru prezesów (i wiceprezesów) sądów konstytucyjnych są bardzo zróżnicowane i nie można wskazać wspólnego europejskiego standardu w tej dziedzinie.[[[73]](#footnote-73)](#bookmark72)
56. Poza wymienionymi powyżej niepołączalnościami funkcjonalnymi kandydatów na sędziów konstytucyjnych, art. 17 ust. 3 ustawy dodaje, że "osoba, która była członkiem partii politycznej, może ubiegać się o stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli od ustania członkostwa w partii politycznej upłynęły co najmniej cztery lata", z dodatkowo art. 26 ust. 1 stanowiącym, że "Sędzia TK nie może należeć do partii politycznej ani związku zawodowego (...)", odzwierciedlając podobny przepis w art. 195 ust. 3 Konstytucji. Jak stwierdziła wcześniej Komisja Wenecka, zwykłe członkostwo w partii w ciągu ostatnich czterech lat nie powinno dyskwalifikować danej osoby z możliwości zostania sędzią konstytucyjnym, w związku z czym Komisja Wenecka zaleca usunięcie tego zakazu z art. 17 ustawy. Jeśli chodzi o zakaz członkostwa w partii w czasie sprawowania urzędu (art. 26 ust. 1 Aktu), Komisja Wenecka zauważa, że nie istnieje europejski standard w tym zakresie, a praktyki różnią się w poszczególnych państwach członkowskich Komisji Weneckiej (ogólnie jednak uznaje się znaczenie powściągliwości sędziów w wykonywaniu działalności politycznej) i uważa, że – w interesie ochrony wyglądu niezawisłości i bezstronności sędziów Trybunału Konstytucyjnego - taki zakaz mógłby być uzasadniony. Podobnie praktyka członkostwa sędziów (sędziów konstytucyjnych lub administracyjnych, cywilnych i karnych) w związkach zawodowych jest zróżnicowana w państwach członkowskich Komisji Weneckiej i pod warunkiem, że te związki zawodowe z reguły nie angażują się w działalność polityczną wykraczającą poza kwestie dotyczące sądownictwa, Komisja Wenecka uważa, że przystąpienie do związku zawodowego reprezentującego interesy sędziów nie powinno [[[74]](#footnote-74)](#bookmark73)[[[75]](#footnote-75)](#bookmark74)a priori zostać uznane za niezgodne ze stanowiskiem sędziego Trybunału Konstytucyjnego, w tym także w świetle dodatkowego zabezpieczenia zawartego w art. 26 ustawy, zakazującego "wszelkiej działalności zawodowej lub publicznej niepołączalnej z zasadami niezależności sądownictwa i niezależności sędziów".[[[76]](#footnote-76)](#bookmark75) Zauważając, że wymagałoby to zmiany konstytucji, Komisja Wenecka zaleca w dłuższej perspektywie ponowne rozważenie, czy ograniczenia członkostwa w związkach zawodowych zawarte w konstytucji i ustawie powinny zostać utrzymane.
57. Zgodnie z art. 20 ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej będzie miał obowiązek przyjąć ślubowanie nowo wybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie później niż w terminie 14 dni od dnia wyboru przez Sejm (a jeżeli nie będzie to możliwe, ślubowanie zostanie złożone na piśmie), z podpisem sędziego poświadczonym notarialnie i złożonym na ręce Marszałka Sejmu). Jak już wcześniej podkreślała Komisja Wenecka w odniesieniu do Polski, w przeciwieństwie do ślubowania posłów i członków rządu, składanie ślubowania przez sędziów konstytucyjnych nie jest wymienione w Konstytucji, a zatem nie może być "postrzegane jako wymagane do zatwierdzenia wyboru sędziów konstytucyjnych".[[[77]](#footnote-77)](#bookmark76) Komisja stwierdziła ponadto, że "przyjęcie ślubowania przez Prezydenta jest z pewnością ważne – również jako widoczny znak lojalności wobec Konstytucji – ale pełni ono przede wszystkim funkcję ceremonialną".[[[78]](#footnote-78)](#bookmark77) W kontekście sytuacji z 2015 r., kiedy to wybrani zgodnie z prawem sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie mogli objąć swoich obowiązków ze względu na odmowę złożenia ślubowania przez Prezydenta wbrew wyrokom Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ustawie wyjaśniono, że przyjęcie ślubowania po stronie Prezydenta jest obowiązkowe, a fakultatywnie, w przypadkach, w których nie ma możliwości przyjęcia ślubowania przez sędziów, można tego dokonać na piśmie.
58. Artykuły 28-31 ustawy odnoszą się do immunitetu sędziowskiego, stanowiąc, że sędzia nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub pozbawiony wolności bez zgody Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego i nie może być zatrzymany ani zatrzymany, z wyjątkiem przypadków, gdy został złapany na gorącym uczynku. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dzięki zmianom przyjętym przez Sejm, już nie sąd dyscyplinarny, lecz to Zgromadzenie Ogólne wyraża zgodę na pociągnięcie sędziego konstytucyjnego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie go wolności, co wyraźniej określa odpowiedzialność karną i dyscyplinarną. Z przepisów tych nie wynika jednak jasno, że immunitet przyznany sędziom konstytucyjnym jest ograniczony do czynów popełnionych w ramach wykonywania ich funkcji. Komisja Wenecka konsekwentnie podkreśla, że sędziowie, w tym sędziowie konstytucyjni, powinni korzystać z immunitetu wyłącznie podczas wykonywania swoich funkcji wynikających z prawa. Sędzia, nawet sędzia konstytucyjny, musi podlegać zwykłemu prawu karnemu za czyny, które można odłączyć od jego urzędu. W związku z tym zaleca się doprecyzowanie w ustawie, że immunitet przyznany sędziom obejmuje wyłącznie immunitet funkcjonalny (z założeniem, że regulamin Trybunału będzie zawierał dalsze kryteria dotyczące trybu postępowania w sprawie uchylenia tego immunitetu przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału).[[[79]](#footnote-79)](#bookmark78)[[[80]](#footnote-80)](#bookmark79)
59. Zgodnie z art. 33 ustawy sędziowie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za "oczywiste i rażące przewinienia lub naruszenie prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału albo inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości", a także za zachowanie przed objęciem urzędu "jeżeli jego postępowanie doprowadziło do uchybienia obowiązkowi państwa lub okazało się niegodne pełnienia urzędu sędziego Trybunału". Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w przyjętej wersji ustawy odpowiedzialność dyscyplinarna za czyny przed objęciem stanowiska jest obecnie ograniczona do sytuacji, w których okoliczności tego postępowania nie były znane w dniu wyboru tej osoby, co ogranicza stosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej z mocą wsteczną. Z zadowoleniem przyjmuje się ponadto, że w przyjętej wersji ustawy Prezydent RP i Prokurator Generalny nie mogą już wnioskować o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. może tego dokonać wyłącznie sędzia lub sędzia Sądu w stanie spoczynku.
60. Pomimo tych pozytywnych aspektów, przepisy w ich obecnym brzmieniu mogłyby zostać jeszcze poprawione. Co do zasady przewinienia dyscyplinarne muszą być sformułowane w ustawie na tyle precyzyjnie, aby umożliwić sędziom przewidzenie, jakiego rodzaju zachowanie może prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej.[[[81]](#footnote-81)](#bookmark80) Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej (np. "uchybienie godności urzędu sędziego TK" oraz – przed objęciem stanowiska – zachowanie skutkujące "uchybieniem obowiązkowi pełnienia funkcji publicznej" lub "niegodnym urzędu sędziego TK") są dość ogólnikowo określone. Nawet jeśli stosowanie niektórych ogólnych sformułowań jest powszechne w przepisach dotyczących przewinień dyscyplinarnych, to istnieje ryzyko ich nadużywania, zwłaszcza w braku orzecznictwa pozwalającego na spójną wykładnię takich pojęć[[[82]](#footnote-82)](#bookmark81) lub gdy nie są one rekompensowane dalszymi gwarancjami procesowymi. W obecnej, spolaryzowanej sytuacji w Polsce ważne jest, aby nie dopuścić do wrażenia, że tak właśnie może być. Ponadto, o ile pozytywne jest to, że art. 37 ustawy przewiduje szereg możliwych sankcji dyscyplinarnych (tj. upomnienie, naganę, karę pieniężną, usunięcie z pełnienia funkcji sędziego TK oraz pozbawienie statusu sędziego w stanie spoczynku), o tyle nie precyzuje, jakiego rodzaju sankcji można zastosować do jakiego przewinienia dyscyplinarnego, Nie przewiduje on również, że sankcje powinny być proporcjonalne do wagi naruszenia. Wreszcie, w związku z poprzednim punktem, sankcje dyscyplinarne obejmują usunięcie z urzędu. Jak wspomniano wcześniej, nieusuwalność sędziów jest podstawą niezawisłości sędziowskiej, a wszelkie wyjątki od tej zasady powinny opierać się na przepisach konstytucyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, usunięcie ze stanowiska powinno być możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, w przypadku bardzo poważnych przewinień dyscyplinarnych. W związku z tym należałoby sprecyzować, jakiego rodzaju zachowanie może prowadzić do usunięcia ze stanowiska. W związku z powyższym Komisja Wenecka zaleca bardziej precyzyjne sformułowanie, które zachowanie stanowi przewinienie dyscyplinarne (lub aby wszelkie nieuniknione braki w precyzji zostały zrekompensowane dodatkowymi gwarancjami proceduralnymi w przypadku przewinień dyscyplinarnych, za które mogą zostać zastosowane szczególnie surowe sankcje) i które sankcje mają zastosowanie, wyraźnie przewidując, że sankcje dyscyplinarne powinny być proporcjonalne do danego przewinienia dyscyplinarnego i wyjaśniając, które przewinienia dyscyplinarne może prowadzić do usunięcia z urzędu [[[83]](#footnote-83)](#bookmark82)[[[84]](#footnote-84)](#bookmark83)[[[85]](#footnote-85)](#bookmark84)ultima ratio.
61. Art. 35 ustawy przewiduje dwuinstancyjne postępowanie dyscyplinarne, podobnie jak ma to miejsce w przypadku ustawy z 2015 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z tą jednak różnicą, że skład orzekający pierwszej instancji składa się z pięciu sędziów (zamiast trzech jak obecnie), a skład drugiej instancji z siedmiu sędziów (zamiast pięciu jak obecnie). Podobnie jak w obecnej ustawie, o składzie orzekającym decyduje losowanie przeprowadzane przez Prezesa Trybunału z tą istotną różnicą, że może to obejmować również sędziów Trybunału w stanie spoczynku, jeżeli wyrażą na to zgodę. Biorąc pod uwagę, że sędziowie Trybunału orzekający w pierwszej instancji jako sąd dyscyplinarny nie mogą być włączeni do drugiej instancji, a wyłączeni są również obwinieni sędziowie, Prezes TK oraz sędzia pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego, jest to sposób na zapewnienie wystarczającej liczby sędziów do orzekania w sądzie dyscyplinarnym w pierwszej i drugiej instancji.
62. Niektórzy rozmówcy Komisji Weneckiej kwestionowali zasadność takiego działania, biorąc pod uwagę, że sędziowie w stanie spoczynku nie są już sędziami Trybunału pełniącymi obowiązki sędziów. Należy jednak zauważyć, że zarówno obecnie obowiązująca ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r., jak i nowa ustawa przyznają sędziom Trybunału w stanie spoczynku szczególny status (inny niż urzędnikom publicznym lub innym sędziom w stanie spoczynku), przy czym nadal są oni związani określonymi przepisami (pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej). Zdaniem Komisji Weneckiej sędziowie w stanie spoczynku są nadal bardzo związani z Trybunałem Konstytucyjnym, co mogłoby uzasadniać przyznanie im udziału w postępowaniach dyscyplinarnych. Chociaż Komisja Wenecka ma pewne zastrzeżenia co do wykonalności tego rozwiązania (również w tym, że może ono prowadzić do dużej różnorodności w orzecznictwie dyscyplinarnym), docenia kreatywność tego nieco nietypowego schematu, ponieważ zapewnia on, że kompetencja do orzekania w postępowaniach dyscyplinarnych pozostaje w gestii Trybunału, gwarantując jednocześnie odpowiednią liczbę sędziów, aby zapewnić solidną procedurę odwoławczą (czego tym bardziej należy unikać nadużywanie postępowań dyscyplinarnych – lub ich postrzeganie – w celu zmiany składu Trybunału) przy jednoczesnym zapewnieniu, aby fakt, że wszyscy obecni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego zostali wybrani przez tę samą większość polityczną, nie stanowił przeszkody w pociągnięciu sędziów konstytucyjnych do odpowiedzialności.
63. Art. 112 ustawy przewiduje obecnie, że orzeczenia Trybunału są ogłaszane na zasadach i w trybie określonym w Konstytucji. W związku z tym pożądane byłoby, gdyby jednoznacznie stwierdzono (czy to w tej ustawie, czy w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz w niektórych innych aktach prawnych), że publikacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie wymaga interwencji Prezesa Rady Ministrów, rządu ani żadnego innego organu politycznego. W tym kontekście przypomina się również, że Komisja Wenecka ostro skrytykowała odmowę publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez poprzedni rząd. Po raz kolejny w podobny sposób, po przyjęciu przez Sejm uchwały z 6 marca [[[86]](#footnote-86)](#bookmark85)[[[87]](#footnote-87)](#bookmark86), rząd odmówił publikacji jakichkolwiek wyroków Trybunału Konstytucyjnego (podczas gdy przed przyjęciem tej uchwały wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których uczestniczyli sędziowie nieprawidłowo powołani, były publikowane z adnotacją odnoszącą się do stanu prawnego ustalonego przez ETPC w Xero Flor orzeczenia). Zdaniem Komisji Weneckiej, w odniesieniu do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których uczestniczył co najmniej jeden sędzia powołany niezgodnie z prawem, można rzeczywiście zastrzec, że wyroki te podlegają potencjalnemu wznowieniu postępowania, jak wskazano powyżej w odniesieniu do ustawy o przepisach wprowadzających do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Niemniej jednak muszą one zostać opublikowane. Wszystkie inne wyroki muszą być publikowane bez dalszej ingerencji ze strony rządu. Zrobienie czegokolwiek innego i pozwolenie rządowi na kontrolę mocy prawnej wyroku "rażąco naruszyłoby niezależność sądu i praworządność".[[[88]](#footnote-88)](#bookmark87) Krótko mówiąc, jak stwierdziła wcześniej Komisja Wenecka, "nie można sobie wyobrazić żadnego ważnego systemu sądownictwa konstytucyjnego, w którym ważność wyroków Trybunału zależy od dobrej woli władz politycznych".[[[89]](#footnote-89)](#bookmark88)
64. Projekt zmian w konstytucji
65. Projekt nowelizacji konstytucji przewiduje ponadto włączenie do art. 193 Konstytucji drugiej przesłanki skierowania do Trybunału Konstytucyjnego aktu normatywnego, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy: bezpośrednie stosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest niewystarczające do uzyskania takiego orzeczenia. Jak wskazał Minister Sprawiedliwości w piśmie do Komisji Weneckiej, poprawka ta ma na celu ułatwienie szerszego, bardziej bezpośredniego stosowania Konstytucji w ramach praktyki sądowej. Wydaje się, że poprawka ta kodyfikuje sytuację rozproszonej kontroli konstytucyjnej, która rozwinęła się w ciągu ostatnich ośmiu lat. Nie budzi to żadnych zastrzeżeń względem norm europejskich.[[[90]](#footnote-90)](#bookmark89)
66. Podobnie jak w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (zob. wyżej), zmiany w konstytucji przewidują ograniczenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (tj. trzy lata, z możliwością jednokrotnego przedłużenia) oraz przewidują, że na każde stanowisko zgłasza dwóch kandydatów (przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak poprzednio) do Prezydenta RP. Komisja Wenecka odsyła do powyższych uwag w tym względzie.
67. Inne zagadnienia
68. Obecny kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego może skłonić do podjęcia kolejnych kroków zmierzających do jego paraliżu (np. jeśli Sejm nie będzie chciał wybierać sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wyłonienia wystarczającej liczby nowych sędziów, aby zmienić kierunek działania Trybunału lub do czasu uzyskania większości potrzebnej do przyjęcia zmian w konstytucji). Niezależnie od tego, jaki jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, sparaliżowanie Trybunału Konstytucyjnego w niewielkim stopniu przyczyni się do rozwiązania kryzysu konstytucyjnego, a jedynie da w przyszłości argumenty do tego samego innemu rządzącemu społeczeństwu. Taka próżnia konstytucyjna nie służy polskim obywatelom. Jak już wcześniej stwierdziła Komisja Wenecka: "Poszanowanie podstawowej demokratycznej zasady podziału władzy wymaga, aby żadna z trzech władz (...) nie powinna mieć możliwość, w drodze rozmyślnej bezczynności (...), blokowania funkcjonowania innej gałęzi władzy".[[[91]](#footnote-91)](#bookmark90) W związku z tym wzywa wszystkie organy państwowe, aby kierowały się zasadą lojalnej współpracy między instytucjami.[[[92]](#footnote-92)](#bookmark91) Poszanowanie praworządności zakłada gotowość do przestrzegania reguł gry, bez względu na to, jak uciążliwe mogą one być, do działania w ramach systemu konstytucyjnego w celu jego wewnętrznej zmiany.[[[93]](#footnote-93)](#bookmark92)
69. Wnioski
70. Na wniosek Ministra Sprawiedliwości Komisja Wenecka dokonała oceny ustawy o przepisach wprowadzających do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz projektów zmian konstytucji.
71. W niniejszej opinii Komisja Wenecka, podkreślając konieczność całościowego spojrzenia na przywrócenie praworządności w Polsce i nie tracąc z oczu skali problemu i kontekstu reformy Trybunału Konstytucyjnego, ocenia proponowane reformy przede wszystkim jako środek wykonania wyroków ETPC, w szczególności sprawa Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, do której wykonania Polska jest zobowiązana na szczeblu międzynarodowym. Jak wskazał Komitet Ministrów Rady Europy, wykonanie tego wyroku (oraz innych, takich jak M.L. przeciwko Polsce) wymaga od Polski podjęcia działań w celu: 1) zapewnienia zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego, 2) uregulowania statusu decyzji wydanych z udziałem lub sędziów powołanych niezgodnie z prawem oraz 3) zapobieżenia bezprawnemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym Komisja Wenecka podkreśla, że z zadowoleniem przyjmuje determinację władz w dążeniu do reformy Trybunału Konstytucyjnego. Uznano w nim złożoność starań o przywrócenie legitymacji Trybunału Konstytucyjnego i – bardziej ogólnie – praworządności w Polsce zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i z poszanowaniem zasad praworządności. Przywrócenie rządów prawa oznacza odrzucenie korzeni ich regresu: idei, że zwycięzca bierze wszystko, że większość może rządzić z pominięciem praw i słusznych aspiracji mniejszości.
72. Jeśli chodzi o zapewnienie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Wenecka zauważa, że ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym nie odnosi się jednoznacznie do statusu trzech sędziów powołanych niezgodnie z prawem ani do konsekwencji ich dalszego udziału w toczących się orzeczeniach. Dla Komisji Weneckiej jest to kwestia o zasadniczym znaczeniu, którą należy potraktować jako sprawę lub priorytet na szczeblu ustawodawczym: trzej sędziowie mianowani niezgodnie z prawem powinni być zobowiązani do natychmiastowego wycofania się ze wszystkich toczących się spraw, przy czym nie przydziela się im żadnych nowych spraw. Takie cofnięcie powinno być obowiązkowe i działać ex lege, jeżeli sędziowie sami nie wycofają się w krótkim terminie.
73. Proponowane w projekcie zmian w konstytucji rozwiązanie polegające na przywróceniu zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego poprzez całkowite odnowienie jego składu nie jest w stanie poprzeć Komisji Weneckiej. Cała krytyka, jaką można wysunąć pod adresem Trybunału Konstytucyjnego za jego rolę w podważaniu polskiego porządku konstytucyjnego i przyczynianiu się do systemowych nieprawidłowości systemu sądownictwa (na co zwrócono uwagę w orzecznictwie ETPC i TSUE), nie zmienia faktu, że 12 z 15 obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostało wybranych w trybie konstytucyjnym, Ich mandaty jeszcze się nie skończyły. Jak stwierdziła wcześniej Komisja Wenecka , "bezpieczeństwo kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest podstawową gwarancją ich niezawisłości. Nieusuwalność ma na celu ochronę sędziów Trybunału Konstytucyjnego przed wpływami obecnej większości politycznej, tak aby uniknąć sytuacji, w której każdy nowy rząd mógłby zastąpić urzędujących sędziów nowo wybranymi, wybranymi przez siebie sędziami. Jednocześnie Komisja Wenecka uznała, że w przypadku reform wprowadzających znaczną poprawę całego systemu, kadencja urzędujących osób sprawujących urzędy może zostać przedwcześnie zakończona, aby nie paraliżować niezbędnych wysiłków reformatorskich. Biorąc jednak pod uwagę, że zanim będzie można dokonać jakichkolwiek zmian w konstytucji, nowe nominacje mogą już doprowadzić do bardziej pluralistycznego składu Trybunału Konstytucyjnego, nie można twierdzić, że nieusuwalność urzędujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego [[[94]](#footnote-94)](#bookmark93)"sparaliżuje niezbędne wysiłki reformatorskie" i że w momencie przyszłego przyjmowania poprawek do konstytucji zaistniałaby pilna potrzeba przerwania mandatu wszystkich członków Trybunału Konstytucyjnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi bowiem na to, że projekty zmian w konstytucji nie mają obecnie wiarygodnych szans na przyjęcie, największe szanse na zmianę składu Trybunału Konstytucyjnego daje obsadzenie wakatów, które nadejdą. Utrzymanie kadencji obecnych sędziów, których mandat nie wygasłby w tym momencie, przyniosłoby dodatkową korzyść w postaci rozłożenia w czasie przyszłych nominacji, co uniemożliwiłoby wybór 15 sędziów za jednym zamachem przy użyciu tej samej większości kwalifikowanej. O ile radykalne środki, nawet jeśli zostaną przyjęte przez większość konstytucyjną, mogą wydawać się konieczne, o tyle mogą one stwarzać wrażenie, że są podyktowane chęcią pozbycia się z Trybunału pozostałych sędziów mianowanych przez poprzednią większość, nadając projektowi nowelizacji charakter budzący sprzeciw ad personam i po prostu dostarczając argumentów przyszłej większości konstytucyjnej, aby zrobiła to samo.
74. Jeśli chodzi o kwestię statusu orzeczeń wydanych z udziałem lub sędziów powołanych niezgodnie z prawem, ustawa o przepisach wprowadzających do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje uchylenie ex lege wszystkich wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie powołani niezgodnie z prawem. Komisja Wenecka uważa, że w normalnych okolicznościach nie można zgodzić się na to, by ustawodawca unieważniał wyroki Trybunału Konstytucyjnego w drodze zwykłej ustawy. Zasadnicza różnica w tym zakresie polega na tym, że to nie polski ustawodawca, a międzynarodowy sąd wydający wyroki z mocą wiążącą, ETPC, orzekł, że wyroki dotyczące sędziów powołanych niezgodnie z prawem nie mogą być uznawane za wyroki wydane przez "niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą". Każde rozwiązanie dotyczące statusu tych wyroków musiałoby być jednak proporcjonalne do celu, któremu służą, przy zachowaniu ostrożnej równowagi między kwestią naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego a potrzebą pewności prawa (powaga rzeczy osądzonej, w szczególności w odniesieniu do osób, które nabyły prawa w dobrej wierze). Uznając margines swobody, w jakim państwa członkowskie mogą decydować o dokładnym charakterze ogólnych środków, jakie należy podjąć w celu wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Komisja Wenecka jest zdania, że cel, jakim jest zaradzenie naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego, można osiągnąć za pomocą bardziej umiarkowanych środków niż poprzez uznanie za nieważne wszystkich wyroków dotyczących sędziów powołanych niezgodnie z prawem. Jest tak tym bardziej, że z wyroku ETPC w sprawie Xero Flor nie wynika, że wszystkie decyzje wydane z udziałem sędziów powołanych niezgodnie z prawem powinny zostać uznane za nieważne. Powinno być zatem raczej umożliwione wznowienie postępowania. W tym kontekście Komisja Wenecka podkreśla znaczenie rozróżnienia między skutkami ex nunc i ex tunc. O ile bezwzględna nieważność decyzji może pociągać za sobą skutki ex tunc, o tyle unieważnienie może pociągać za sobą jedynie skutki ex nunc. W kontekście mającym znaczenie dla rozpatrywanej sytuacji ETPC nie wymaga niczego więcej niż możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. W związku z tym Komisja Wenecka uważa, że kluczowe znaczenie ma wyjaśnienie, na jakich warunkach decyzja zostaje uchylona, a na jakich nie, oraz na jakich warunkach można wznowić postępowanie. Mając to na uwadze, zaleca władzom, aby ponownie rozważyły kwestię uchylenia ex lege wyroków i postanowień dotyczących sędziów powołanych niezgodnie z prawem, przewidując bardziej dostosowane do sytuacji podejście, gwarantując w ten sposób pewność prawa, przewidując możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania przez osoby, których te sprawy dotyczą, oraz podmioty legitymujące się legitymacją procesową przed Trybunałem Konstytucyjnym.
75. Jeśli chodzi o zapobieganie niewłaściwemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zarówno w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, jak i w projekcie zmian konstytucji uwzględniono obecnie większość trzech piątych głosów przy wyborze sędziów konstytucyjnych oraz nowe wymogi dotyczące niepołączalności stanowisk w celu odpolitycznienia wyboru sędziów konstytucyjnych, oraz to, że kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego może zgłaszać szersza kategoria podmiotów niż tylko Sejm i Prezydium Sejmu. Większość kwalifikowana potrzebna do wyboru sędziów konstytucyjnych na mocy nowej ustawy (i zmian w konstytucji w przyszłości) podkreśla potrzebę skutecznego mechanizmu zapobiegającego impasowi, w szczególności w obecnym spolaryzowanym klimacie politycznym. Taki mechanizm zapobiegający impasowi musiałby być silniejszy niż wznowienie postępowania od nowa (lub wybór zwykłą większością głosów po dwóch miesiącach, jak przewiduje projekt zmian w konstytucji). Przypominając to, co Komisja Wenecka powiedziała w odniesieniu do Polski w 2016 r., z pewnością dobrą alternatywą byłoby wprowadzenie systemu, w którym każda jedna trzecia sędziów konstytucyjnych jest wybierana przez trzy organy władzy państwowej: Prezydenta Polski, Sejm i władzę sądowniczą. Przyczyniłoby się to w pewnym stopniu do oderwania wyboru sędziów konstytucyjnych od ówczesnej większości politycznej. Jednak nawet w takim systemie ważne byłoby, aby komponent parlamentarny był wybierany większością kwalifikowaną.[[[95]](#footnote-95)](#bookmark94)[[[96]](#footnote-96)](#bookmark95)
76. Zarówno ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jak i projekt nowelizacji konstytucji, poza działaniami zmierzającymi do wykonania wyroku w sprawie Xero Flor, zawierają szereg pozytywnych elementów, inspirowanych wydarzeniami ostatnich dziewięciu lat. Obejmuje to doprecyzowanie, że przyjęcie ślubowania od sędziów konstytucyjnych przez Prezydenta RP jest obowiązkowe, a nie fakultatywne. Komisja Wenecka rekomenduje jednak wprowadzenie dalszych zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, ponowne rozważenie członkostwa w partii politycznej (w ciągu ostatnich czterech lat) jako przesłanki niekwalifikowalności kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ponowne rozważenie w ustawie (i ostatecznie w konstytucji) ograniczeń członkostwa sędziów w związkach zawodowych; wyjaśnienie, że immunitet przyznany sędziom konstytucyjnym obejmuje wyłącznie immunitet funkcjonalny oraz sformułowanie z większą precyzją, które zachowanie stanowi przewinienie dyscyplinarne (lub w którym ten brak precyzji jest rekompensowany dodatkowymi gwarancjami proceduralnymi w przypadku przewinień dyscyplinarnych, za które mogą zostać zastosowane szczególnie surowe sankcje) i które sankcje mają zastosowanie, przy jednoczesnym wyraźnym określeniu, że sankcje dyscyplinarne powinny być proporcjonalne do przewinienia dyscyplinarnego, oraz wyjaśnieniu, które przewinienia dyscyplinarne mogą prowadzić do usunięcia ze stanowiska ultima ratio.
77. Komisja Wenecka pozostaje do dyspozycji władz polskich w celu udzielenia dalszej pomocy w tej sprawie.
1. Szczegółowy przegląd wydarzeń w 2015 r. można znaleźć na stronie: Komisja Wenecka, [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) Polska – Opinia w sprawie zmian ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, pkt 13-34; [CDL-AD(2016)026,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e) Polska - Opinia w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, cz. [↑](#footnote-ref-1)
2. Poprawki te między innymi przewidywały, że kadencja sędziego konstytucyjnego rozpoczyna się z chwilą złożenia ślubowania przed Prezydentem. [↑](#footnote-ref-2)
3. Trybunał Konstytucyjny RP, [wyrok K 34/15,](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8866-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym) 3 grudnia 2015 r. oraz [wyrok K 35/15,](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8871-nowelizacja-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym) 9 grudnia 2015 r. [↑](#footnote-ref-3)
4. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił kolejne zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, które w dniu 9 marca 2016 r. zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny w całości za niezgodne z Konstytucją ze względu na braki w ich uchwaleniu. Premier odmówił jednak publikacji tego wyroku. W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm uchwalił zupełnie nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, uchylając ustawę z 2015 r., przy czym 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów, przy czym Prezes Rady Ministrów ponownie odmówił publikacji tego wyroku. [↑](#footnote-ref-4)
5. [CDL-AD(2016)026,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e) pkt 123. Komisja Wenecka potępiła również nadużywanie przez premiera uprawnień w zakresie kontroli ważności wyroków Trybunału Konstytucyjnego poprzez odmowę ich publikacji, a także przejęcie przez polski parlament uprawnień do kontroli konstytucyjności, których nie miał, działając jako zwykły ustawodawca, bez wymaganej większości dla poprawek do konstytucji (ust. 126 i 127). Jeżeli chodzi o zmiany z grudnia 2015 r., Komisja Wenecka już wcześniej stwierdziła: "Przepisy nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., wpływające na sprawność Trybunału Konstytucyjnego, zagroziłyby nie tylko praworządności, ale także funkcjonowaniu systemu demokratycznego" [(CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) (pkt 137). [↑](#footnote-ref-5)
6. Przepisy ustawy Przepisy wprowadzające w zakresie przydzielania spraw wszystkim sędziom, którzy złożyli ślubowanie przed Prezydentem (tj. w tym "sędziom grudniowym") zostały następnie zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, który jednak 24 października 2017 r. uznał te przepisy za zgodne z Konstytucją (sprawa K 1/17). [↑](#footnote-ref-6)
7. Sędzia Przyłębska została wybrana głosami sześciu nowych sędziów (w tym trzech sędziów powołanych nieprawidłowo) na stanowisko Prezesa Trybunału, bez uchwały Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zobacz np. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Sprawozdanie z wizyty w Polsce w dniach 11–15 marca 2019 r. (CommDH(2019)17), pkt 6–10; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, [Rezolucja](https://pace.coe.int/en/files/29000/html) [2359](https://pace.coe.int/en/files/29000/html) (2021), pkt 12.1; Komisja Europejska [Raport 2020](https://commission.europa.eu/document/download/3162a414-f14a-4f51-aac0-25d92dab9836_en) na temat sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, a następnie [2021,](https://commission.europa.eu/document/download/6b295112-4f97-4036-ac28-369987796dbc_en) [2022](https://commission.europa.eu/document/download/63737a4d-af4c-4294-a5db-f7bb9e1d906e_en?filename=48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf) i [2023,](https://commission.europa.eu/document/download/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_en?filename=48_1_52627_coun_chap_poland_en.pdf) a na szczeblu krajowym sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wyroki – na przykład – Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 listopada 2022 r. stwierdził, że: "Trybunał został «zarażony» bezprawiem i całkowicie utracił zdolność do orzekania zgodnie z prawem w sensie materialnym" (Wyrok o sygn. [III OSK 2528/21)](https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/19E3B22F74). [↑](#footnote-ref-8)
9. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210065) nr 4907/18 z dnia 7 maja 2021 r., pkt 289, odnosząc się do faktu, że " Sejm VIII kadencji dokonał wyboru trzech sędziów Sądu Konstytucyjnego (...) w dniu 2 grudnia 2015 r., mimo że odpowiednie miejsca zostały już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm. Prezydent Rzeczypospolitej odmówił zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji i odebrał ślubowanie od trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r.". [↑](#footnote-ref-9)
10. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Gudmundur Andri Astradsson v. Islandia](https://hudoc.echr.coe.int/eng%23%7B%22appno%22%3A%5B%2226374/18%22%5D%7D) [GC], nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r. [↑](#footnote-ref-10)
11. [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210065) pkt 290–291. [↑](#footnote-ref-11)
12. Wyrok [K 6/21](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11709-art-6-ust-1-zd-1-konwencji-o-ochronie-praw-czlowieka-i-podstawowych-wolnosci-w-zakresie-w-jakim-pojeciem-sad-obejmuje-trybunal-konstytucyjny) z dnia 24 listopada 2021 r., na wniosek Prokuratora Generalnego (Ministra Sprawiedliwości), stwierdził, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim użyte w art. 6 pojęcie "trybunał" przyznaje ETPC właściwość do kontroli legalności procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego; Wyrok [K 7/21](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11820-dokonywanie-na-podstawie-art-6-ust-1-zd-1-ekpcz-przez-sady-krajowe-lub-miedzynarodowe-oceny-zgodnosci-z-konstytucja-i-ekpcz-ustaw-dotyczacych-ustroju-sadownictwa-wlasciwosci-sadow-oraz-ustawy-dotyczacej-krajowej-rady-sadownictwa) z dnia 10 marca 2022 r. uznał art. 6 ust. 1 Konwencji za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim m.in. upoważnia ETPC lub sądy krajowe do oceny zgodności z Konstytucją i EKPC ustaw dotyczących struktury organizacyjnej systemu sądownictwa, właściwości sądów, oraz ustawy określającej strukturę organizacyjną, zakres działania, tryb działania oraz tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zob. między innymi wyrok [P 7/21](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa) z dnia 14 lipca 2021 r. (w którym zanegowano moc wiążącą środków tymczasowych zarządzonych przez TSUE) oraz wyrok [K 3/21,](https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej) 7 października 2021 r. (uznający za niekonstytucyjną wykładnię TSUE art. 19 ust. 1 TUE, zgodnie z którą sąd krajowy może zostać wezwany do rozstrzygnięcia, czy procedura powołania sędziego spełnia wymogi tego artykułu). [↑](#footnote-ref-13)
14. [List](https://rm.coe.int/rau-mfa-poland-sg-article-52-constitutional-court-07-12-2021/1680a4cd03)  Sekretarza Generalnego Rady Europy do Ministra Spraw Zagranicznych, 7 grudnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zob. [komunikat prasowy](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_842) z dnia 15 lutego 2023 r. [↑](#footnote-ref-15)
16. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Grzeda v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-216400) skarga nr 43572/18 z dnia 15 marca 2022 r., pkt 277, 315, które dotyczyły przedwczesnego ex lege pozbawienia mandatu sędziego-członka Krajowej Rady Sądownictwa i poruszyła kwestię rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. [↑](#footnote-ref-16)
17. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [M.L. v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229424) nr 40119/21 z dnia 14 grudnia 2023 r., pkt 156 i 168–176, które koncentrowały się wokół faktycznego zakazu aborcji w Polsce po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W tej sprawie Trybunał uznał, że ingerencja w prawa skarżącego nie może być uznana za zgodną z prawem w rozumieniu art. 8 Konwencji, ponieważ nie została dokonana przez organ (tj. Trybunał Konstytucyjny) zgodny z wymogami praworządności (ust. 175). [↑](#footnote-ref-17)
18. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego z lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, Monitor Polski (poz. 198), z dnia 11 marca 2024 r., odnosząc się konkretnie do uchwał Sejmu VIII stwierdzających brak mocy prawnej wyboru trzech "sędziów październikowych", uchwały o wyborze trzech "sędziów grudniowych" / sędziów powołanych niezgodnie z prawem, uchwały o wymianie dwóch z trzech "sędziów grudniowych" / sędziów powołanych nieprawidłowo). W uchwale stwierdza się dalej, że trzej sędziowie powołani niezgodnie z prawem i ich zastępcy nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, że stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sprawuje osoba nieuprawniona oraz że nawet gdyby jej powołanie zostało przyjęte, jej kadencja na stanowisku Prezesa Trybunału powinna zakończyć się w grudniu 2022 r., w związku z czym wszystkie decyzje procesowe podjęte przez Prezesa Trybunału, w szczególności dotyczące powołania składów orzekających, mogą być zaskarżane. [↑](#footnote-ref-18)
19. Trybunał Konstytucyjny RP, [wyrok U 5/24,](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/12771-uchwala-sejmu-rp-w-sprawie-usuniecia-skutkow-kryzysu-konstytucyjnego) 28 maja 2024 r. [↑](#footnote-ref-19)
20. Komitet Ministrów, rezolucja tymczasowa [CM/ResDH(2023)142,](https://search.coe.int/cm/eng?i=0900001680ab8347) Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska. Przyjęty przez Komitet Ministrów w dniu 7 czerwca 2023 r. na 1468. posiedzeniu zastępców ministrów. [↑](#footnote-ref-20)
21. Komitet Ministrów, Decyzja [CM/Del/Grudzień(2024)1507/H46-22,](https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=004-58569) Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska Przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 września 2024 r. na 1507. posiedzeniu zastępców ministrów, ust. 2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Tamże. [↑](#footnote-ref-22)
23. List Ministra Sprawiedliwości RP do Komisji Weneckiej, 2 grudnia 2024 r. [↑](#footnote-ref-23)
24. Tamże. [↑](#footnote-ref-24)
25. Tamże. [↑](#footnote-ref-25)
26. Odpowiedź na zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1576 (2002), przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 26 marca 2003 r. na 833. posiedzeniu zastępców ministrów (CM/AS(2013)Rec1576 final). Zob. również Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka (CDDH), Raport na temat długoterminowej przyszłości systemu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, [https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4.](https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4) [↑](#footnote-ref-26)
27. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii (nr 2)](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93265) [GC], nr 32772/02, 20 czerwca 2009 r., pkt 88. [↑](#footnote-ref-27)
28. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Ilgar Mammadov v. Azerbejdżan](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-193543) [Wielka Izba], nr 15172/13, 29 maja 2019 r., pkt 195. [↑](#footnote-ref-28)
29. W podobnym duchu zob. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2024)029,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)029-e) Polska – Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie europejskich standardów regulujących status sędziów, pkt 17. [↑](#footnote-ref-29)
30. Decyzja [CM/Del/Grudzień(2024)1507/H46-22.](https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=004-58569) [↑](#footnote-ref-30)
31. Odnosząc się w dalszej części do "sędziów powołanych niezgodnie z prawem", należy to rozumieć – w świetle M.L. wyrok – obejmujący następców dwóch z trzech pierwotnie nieprawidłowo powołanych sędziów, którzy zmarli w międzyczasie. [↑](#footnote-ref-31)
32. W decyzji Komitetu Ministrów [CM/Del/Grudzień(2024)1507/H46-22,](https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=004-58569) wskazano również, że należy podjąć środki w celu umożliwienia trzem sędziom wybranym w październiku 2015 r. dopuszczenia ich do składu orzekającego i pełnienia tej funkcji do końca ich dziewięcioletniej kadencji. [↑](#footnote-ref-32)
33. Kadencja jednego z sędziów powołanych na czas niezgodny z prawem powinna zakończyć się z końcem tego roku. Kadencja dwóch pozostałych, którzy zastąpią dwóch pierwotnych sędziów powołanych niezgodnie z prawem, powinna zakończyć się we wrześniu 2026 r. i styczniu 2027 r. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zmiana Konstytucji wymaga większości dwóch trzecich głosów w Sejmie (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) i bezwzględnej większości głosów w Senacie (art. 235 ust. 4 Konstytucji). Biorąc pod uwagę obecny spolaryzowany kontekst polityczny, wydaje się mało prawdopodobne, aby w najbliższym czasie osiągnięta została większość konstytucyjna potrzebna do zmiany konstytucji. [↑](#footnote-ref-34)
35. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Baka v. Węgry](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-163113) nr 20261/12 z dnia 23 czerwca 2016 r. [↑](#footnote-ref-35)
36. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Gyulumyan i inni v. Armenia](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229606) nr 25240/20 z dnia 21 listopada 2023 r., pkt 74, w którym ETPC nie znalazł przekonujących argumentów na to, że zaskarżone zmiany miały na celu podważenie legitymacji lub niezależności Trybunału Konstytucyjnego lub skutkowały podważeniem ich legitymacji lub niezależności oraz że były one wymierzone konkretnie w nie (w przeciwieństwie do Baka cytowany powyżej, pkt 117 oraz Grzqda, cyt. powyżej, pkt 299). [↑](#footnote-ref-36)
37. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2020)016,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)016-e) Armenia – Opinia w sprawie trzech pytań prawnych w kontekście projektu zmian w konstytucji dotyczących mandatu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pkt 57, odnoszący się również do [CDL-AD(2014)032,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)032-e) Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianach w ustawie organicznej o sądach powszechnych Gruzji, pkt 97–98. [↑](#footnote-ref-37)
38. W podobnym duchu zob. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2020)033,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)033-e) Republika Mołdowy – pilne wspólne sprawozdanie amicus curiae w sprawie trzech kwestii prawnych dotyczących mandatu członków organów konstytucyjnych, pkt 36. [↑](#footnote-ref-38)
39. Zobacz w tym względzie także ETPC: [Reczkowicz v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211127) z dnia 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, pkt 263 i 263 [Zaliczka](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-215388) [Pharma sp. z o.o. v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-215388) nr 1469/20 z dnia 3 lutego 2022 r., pkt 319, w którym Trybunał scharakteryzował działania Trybunału Konstytucyjnego jako " naruszenia praworządności i niezawisłości sądownictwa". [↑](#footnote-ref-39)
40. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2019)024,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)024-e) Armenia – Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w kodeksie postępowania cywilnego i niektórych innych ustawach, pkt 58. [↑](#footnote-ref-40)
41. Widzieć między innymi Komisja Wenecka, [CDL-AD(2021)051,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)051-e) Kosowo – Opinia w sprawie projektu zmian w ustawie o Radzie Prokuratury Kosowa, pkt 60; [CDL-AD(2024)018,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)018-e) Polska – Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 57. [↑](#footnote-ref-41)
42. Tamże odnosząc się również do [Gudmundur Andri Astradsson v. Islandia](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206582) [Wielka Izba], pkt 240. [↑](#footnote-ref-42)
43. [CDL-ADf2020)016,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)016-e) pkt 53. [↑](#footnote-ref-43)
44. Tamże. § 31 odnoszący się do [CDL-AD(2019)027,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e) Ukraina – Opinia w sprawie zmian ram prawnych regulujących Sąd Najwyższy i organy nadzoru sądowego, pkt 13. [↑](#footnote-ref-44)
45. Decyzja [CM/Del/Grudzień(2Q24)15Q7/H46-22.](https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=004-58569) [↑](#footnote-ref-45)
46. Zgodnie z art. 102 nowej ustawy wyrokami są orzeczenia w sprawach dotyczących zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, ustaw do ratyfikowanych umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe do Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych i statutów oraz celów lub działalności partii politycznych, a także skargi konstytucyjne, pytania prawne i wnioski o kontrolę zgodności ustaw i umów międzynarodowych przed ich wejściem w życie. Zarządzenia są decyzjami w sporach dotyczących kompetencji między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (a także w sprawie czasowej niezdolności Prezydenta do sprawowania funkcji oraz we wszystkich innych sprawach niewymagających orzeczenia). [↑](#footnote-ref-46)
47. Są to sędziowie, którzy zostali powołani z naruszeniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale konstytucyjnym oraz z naruszeniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. (sprawy K 34/15 i K 35/15, w których – jak wskazano powyżej – stwierdzono odpowiednio, że: 1) niekonstytucyjny był wyłącznie wybór dwóch miejsc w Trybunale Konstytucyjnym, które zwolniły się w grudniu 2015 r., oraz 2) że zastąpienie sędziów, których kadencja zakończyła się w listopadzie 2015 r., było niezgodne z Konstytucją, podobnie jak pogląd, że kadencja sędziów konstytucyjnych rozpoczyna się od złożenia ślubowania przed Prezydentem), a także sędziów powołanych na ich miejsce. [↑](#footnote-ref-47)
48. [CDL-AD(2024)029,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)029-e) pkt 41; Zobacz także ETPC, [Brumarescu v. Rumunia](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58337) [GC] nr 28342/95 z dnia 28 października 1999 r., pkt 61; [Riakbykh v. Rosja](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61261) z dnia 24 lipca 2003 r. nr 52854/99, pkt 51. [↑](#footnote-ref-48)
49. Tamże. odpowiednio pkt 62 i 52. Zobacz również w tym względzie, [CDL-AD(2016)007,](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf) Lista kontrolna dotycząca praworządności, pkt 63: "Ostateczne wyroki muszą być respektowane, chyba że istnieją przekonujące powody do ich rewizji". [↑](#footnote-ref-49)
50. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił również, że "O ile co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, aby w sprawach cywilnych ustawodawca przyjmował nowe przepisy z mocą wsteczną w celu uregulowania praw wynikających z obowiązujących przepisów, o tyle zasada państwa prawnego i pojęcie rzetelnego procesu sądowego zawarte w art. 6 stoją na przeszkodzie jakiejkolwiek ingerencji ustawodawcy – z wyjątkiem ważnych względów interesu ogólnego – w wymiar sprawiedliwości mający na celu wywarcie wpływu na sądowe rozstrzygnięcie sporu», [Zieliński i Pradal oraz Gonzalez i inni v. Francja](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58592) [GC], nr 24846/94, 28 października 1999 r., pkt 57; [Scordino przeciwko Włochom (nr 1)](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72925) [GC], 36813/97 z dnia 29 marca 2006 r., pkt 126. [↑](#footnote-ref-50)
51. [CDL-AD(2016)026,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e) § 98, w odniesieniu do uznania przez ustawodawcę wyroków za "niezgodne z prawem": "(...)Ponadto Poprzez ten przepis ustawodawca otwarcie kwestionuje pozycję i autorytet Trybunału Konstytucyjnego jako ostatecznego arbitra w kwestiach konstytucyjnych. Podobnie jak rzekome wykonywanie takiej władzy przez władzę wykonawczą, odrzucenie w ten sposób autorytetu sądu narusza zasadę niezależności władzy sądowniczej i stanowi kolejne rażące naruszenie praworządności". [↑](#footnote-ref-51)
52. Chociaż teoretycznie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są inter partes oraz erga omnes skutek nie jest wyraźnie przewidziany w EKPC, zasada Res interpretata de facto wprowadza taki efekt. [↑](#footnote-ref-52)
53. W tym względzie należy zauważyć, że chociaż początki Xero Flor wyrok dotyczył skargi konstytucyjnej, w przypadku M.L. nie była to skarga konstytucyjna: wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/20 był odpowiedzią na wniosek grupy 118 posłów o ustalenie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczających do przerwania ciąży. [↑](#footnote-ref-53)
54. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Wyroki wydane przez nieprawidłowe składy orzekające](https://hfhr.pl/upload/2023/07/constitutional-court-report-hfhr.pdf) [Trybunał Konstytucyjny](https://hfhr.pl/upload/2023/07/constitutional-court-report-hfhr.pdf) (czerwiec 2023 r.). Spośród 85 wyroków 45 proc. dotyczyło skarg konstytucyjnych, 33 proc. dotyczyło pytań o zgodność z Konstytucją ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych przez podmioty o ogólnej lub szczególnej legitymacji, 15 proc. dotyczyło pytań kasacyjnych przed sądami, a 7 proc. wniosków prezydenta o wydanie orzeczenia ex ante recenzja. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, w 48 z 85 wyroków doprowadziło to do stwierdzenia niezgodności ze standardem kontroli (stwierdzenia niekonstytucyjności), co w niektórych przypadkach doprowadziło do utraty mocy wiążącej niektórych przepisów prawnych lub stwierdzenia uchybień legislacyjnych (co z kolei w wielu przypadkach doprowadziło do zmian legislacyjnych mających na celu zaradzenie niekonstytucyjności lub zaniechaniu legislacyjnemu), ale w innych przypadkach nie prowadziło to do utraty mocy wiążącej (np. ponieważ dotyczyło ex ante i przedmiotowa ustawa nigdy nie weszła w życie, lub dlatego, że dotyczyła postanowień EKPC lub Traktatu UE). Jednak, jak wykazała Fundacja Helsińska, w wielu przypadkach stwierdzenie nieważności tych wyroków miałoby bezpośrednie niepożądane konsekwencje dla zainteresowanych osób. [↑](#footnote-ref-54)
55. Decyzja [CM/Del/Grudzień(2024)1507/H46-22](https://hudoc.exec.coe.int/ENG?i=004-58569) (patrz wyżej). [↑](#footnote-ref-55)
56. Jak wspomniano powyżej i jak wynika z analizy Fundacji Helsińskiej, problematyka będąca przedmiotem sporu jest bardzo zróżnicowana i nawet jeśli jest mało prawdopodobne, aby Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie doszedł w tych sprawach do innych wniosków niż te, które zostały rozstrzygnięte przez skład orzekający złożony z sędziego powołanego niezgodnie z prawem, istotne byłoby doprecyzowanie, czy w sytuacjach, w których Trybunał Konstytucyjny doszedłby do innego wniosku co do przepisu prawnego, który uprzednio został uznany za niezgodny z Konstytucją, oznacza to, że ten przepis prawny np. wróciłby w życie, a jeśli tak, to od jakiego momentu. [↑](#footnote-ref-56)
57. Oprócz pewności prawnej należy również wziąć pod uwagę prawo do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie, zapisane w art. 6 Konwencji, ponieważ ponowne rozpatrzenie 100 spraw - w uzupełnieniu do rozstrzygnięcia spraw w toku i nowych - znacznie wydłużyłoby czas trwania postępowań. [↑](#footnote-ref-57)
58. Przykładowo zarówno art. 53 nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jak i art. 36 ustawy z 2016 r. o organizacji Trybunału Konstytucyjnego i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewidują, że w sprawach nieuregulowanych ustawą stosuje się kodeks postępowania cywilnego. Z kolei Kodeks postępowania cywilnego przewiduje możliwość "nieważności postępowania" (a nie "nieważności wyroków"), co może prowadzić do uchylenia wyroku. W tym celu art. 401 kodeksu stanowi "Możliwe jest żądanie wznowienia postępowania z powodu nieważności, 1) jeżeli w sądzie uczestniczyła osoba nieuprawniona lub jeżeli sędzia nieuprawniony z mocy prawa orzekł (...)”. Ponadto należy zauważyć, że art. 540 § 3 k.p.k. pozwala również na wznowienie postępowania krajowego, jeżeli "potrzeba taka wynika z orzeczenia organu międzynarodowego działającego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej". Zobacz w tym względzie również orzeczenie ETPC z dnia 8 grudnia 2024 r. o wykreśleniu skarg w sprawach [Dudek i Lazur v. Polska](https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-238083) (skargi nr 41097/20 i 39577/22), pkt 26-27. [↑](#footnote-ref-58)
59. Zwrócono jednak uwagę, że w odniesieniu do orzeczeń sądowych rozwiązaniem mogą być art. 401 k.p.c., art. 540 k.p.k. (jak wspomniano wyżej), a także art. 272 p.p.d.p.a. [↑](#footnote-ref-59)
60. [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) pkt 140. [↑](#footnote-ref-60)
61. Zobacz przegląd: Komisja Wenecka, [CDL-AD(2024)002,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)002-e) Bośnia i Hercegowina – Opinia w sprawie niektórych pytań dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny, pkt 22–23. [↑](#footnote-ref-61)
62. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2013)028,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)028-e) Czarnogóra – Opinia w sprawie projektu zmian trzech przepisów konstytucyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego i Rady Sądownictwa, pkt 7. [↑](#footnote-ref-62)
63. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2016)009,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e) Albania – opinia końcowa w sprawie zmienionego projektu zmian w konstytucji dotyczącej sądownictwa, pkt 13. [↑](#footnote-ref-63)
64. [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) pkt 141. [↑](#footnote-ref-64)
65. Tamże. [↑](#footnote-ref-65)
66. Zobacz na przykład kwestię podniesioną przez skarżącą w sprawie ETPC M.L. v. Polska Zobacz pkt 43, 73, 128 i 131 powyżej. Niedawne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie [U 4/24 t](https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/12896-zakres-dzialania-sejmowej-komisji-sledczej)Podobne obawy budziła uchwała Sejmu o powołaniu komisji śledczej ds. Pegasusa w sprawie niezgodności z Konstytucją. [↑](#footnote-ref-66)
67. Zobacz w tym numerze: [CDL-ADf2024)018](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)018-e) [↑](#footnote-ref-67)
68. [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) pkt 140. [↑](#footnote-ref-68)
69. Wcześniejsze odejście sędziego Trybunału Konstytucyjnego byłoby zwykle - zgodnie z art. 41 i 42 nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - możliwe tylko wtedy, gdy sędzia "z powodu choroby, ułomności lub utraty sił, (...) został uznany za trwale niezdolnego do wykonywania czynności sędziego Sądu przez lekarza sądowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych". [↑](#footnote-ref-69)
70. [CDL-AD(2017)031,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e) Polska – Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa; w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanego przez Prezydenta RP, oraz ustawy – Prawo o usposobieniu sądów powszechnych, pkt 44–52 i 130. [↑](#footnote-ref-70)
71. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2012)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e) Węgry – Opinia w sprawie ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów, pkt 102–110. [↑](#footnote-ref-71)
72. [CDL-AD(2019)024,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)024-e) pkt 60. [↑](#footnote-ref-72)
73. [CDL-AD(2016)026,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e) pkt 27. Zobacz także: Komisja Wenecka, [CDL-STD( 1997)020,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e) Skład sądów konstytucyjnych, sekcje 3.1 i 3.2 [↑](#footnote-ref-73)
74. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2016)034,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)034-e) Ukraina – Opinia w sprawie projektu ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, pkt 32. [↑](#footnote-ref-74)
75. [CDL-STD( 1997)020,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e) Sekcja 5, s. 16. [↑](#footnote-ref-75)
76. W odniesieniu do sędziów sądów powszechnych zob.: Komisja Wenecka, [CDL-AD(2015)018,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)018-e) Sprawozdanie w sprawie wolności wypowiedzi sędziów, pkt 13; Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), [Opinia nr 23 (2020)](https://rm.coe.int/opinion-23-en-ccje-2020/1680a03d4b) w sprawie roli stowarzyszeń sędziów we wspieraniu niezawisłości sędziowskiej, pkt 66–69; Patrz również na temat członkostwa w związkach zawodowych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Gospodarcza i Społeczna, Bangalore Principles of Justice Conduct (2002), art. 4.13 i komentarz, pkt 176. [↑](#footnote-ref-76)
77. [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) pkt 108. Zgodnie z art. 104 ust. 2 Konstytucji posłowie na Sejm składają ślubowanie w obecności Sejmu; Zgodnie z art. 151 Konstytucji członkowie rządu składali ślubowanie w obecności Prezydenta Republiki. [↑](#footnote-ref-77)
78. Tamże. [↑](#footnote-ref-78)
79. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2013)014,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)014-e) Ukraina – Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie konstytucji, wzmocnieniu niezawisłości sędziowskiej oraz w sprawie zmian w konstytucji zaproponowanych przez Zgromadzenie Konstytucyjne, pkt 49. [↑](#footnote-ref-79)
80. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2017)011,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)011-e) Armenia – Opinia w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym, pkt 36. [↑](#footnote-ref-80)
81. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2016)013,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)013-e) Kazachstan – Opinia w sprawie projektu kodeksu etyki sędziowskiej, pkt 24 i 25. Zobacz też [CDL-AD(2016)007,](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf) pkt 77: "Przewinienia prowadzące do sankcji dyscyplinarnych i ich konsekwencje prawne powinny być jasno określone w prawie". [↑](#footnote-ref-81)
82. Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Oleksandr Volkov v. Ukraina](https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-115871) z dnia 9 stycznia 2013 r., skarga nr 21722/11, pkt 179–184. [↑](#footnote-ref-82)
83. Na przykład w przypadku naruszeń dyscyplinarnych, "niegodnych urzędu sędziego Trybunału", które doprowadziłyby do usunięcia ze stanowiska. Można by przewidzieć wymóg większości dwóch trzecich głosów lub nawet jednomyślności sędziów. Zobacz: Komisja Wenecka, [CDL-AD(2012)009,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)009-e) Węgry – Opinia w sprawie ustawy CLI z 2011 r. o Trybunale Konstytucyjnym, pkt 19. [↑](#footnote-ref-83)
84. W podobnym duchu zob. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2022)020,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)020-e) Liban – Opinia w sprawie projektu ustawy o niezależności sądów powszechnych, pkt 97. [↑](#footnote-ref-84)
85. Art. 180 Konstytucji RP stanowi, że usunięcie sędziego z urzędu "może nastąpić wyłącznie na mocy wyroku sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie". [↑](#footnote-ref-85)
86. Art. 190 ust. 2 Konstytucji stanowi, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego "są niezwłocznie publikowane w dzienniku urzędowym, w którym został ogłoszony pierwotny akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie został ogłoszony, wyrok publikuje się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Z kolei ust. 3 stanowi: "wyrok Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem jego ogłoszenia (...)". [↑](#footnote-ref-86)
87. [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) pkt 143. [↑](#footnote-ref-87)
88. [CDL-AD(2016)026,](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e) pkt 82. [↑](#footnote-ref-88)
89. Tamże. pkt 81. [↑](#footnote-ref-89)
90. Pierwszą - już istniejącą - przesłanką jest, aby tocząca się przed sądem sprawa była uzależniona od odpowiedzi na pytanie skierowane przez ten sąd do Trybunału Konstytucyjnego. [↑](#footnote-ref-90)
91. [CDL-AD(2024')002,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)002-e) ust. 11. [↑](#footnote-ref-91)
92. W podobnym duchu zob. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2012)026,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282012%29026-e.aspx) Rumunia – Opinia w sprawie zgodności z zasadami konstytucyjnymi i praworządnością działań podjętych przez rząd i parlament Rumunii w odniesieniu do innych instytucji państwowych oraz w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu w sprawie zmiany ustawy nr 47/1992 w sprawie organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu w sprawie zmiany i uzupełnienia ustawy nr 3/2000 w sprawie organizacji referendum w Rumunii, pkt 73. [↑](#footnote-ref-92)
93. Tamże. pkt 72 "Oznacza to również zachowania i praktyki konstytucyjne, które ułatwiają przestrzeganie formalnych zasad przez wszystkie organy konstytucyjne i wzajemny szacunek między nimi". [↑](#footnote-ref-93)
94. [CDL-AD(2019)024,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)024-e) pkt 58. [↑](#footnote-ref-94)
95. [CDL-AD(2016)001,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e) pkt 141 [↑](#footnote-ref-95)
96. Tamże. [↑](#footnote-ref-96)