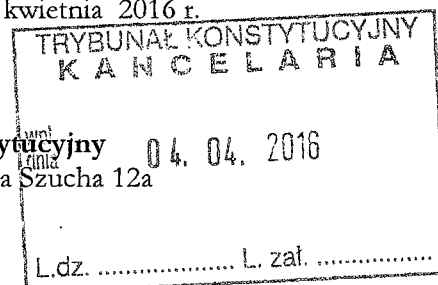


Warszawa, dnia 1 kwietnia 2016 r.



Trybunał Konstytucyjny  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**  
**Grupa Posłów na Sejm VIII**  
**kadencji**

*według załączonej listy*  
*działająca przez przedstawicieli*  
**posła Borysa Budkę oraz**  
**posła Krzysztofa Brejzę**  
*adres do korespondencji:*  
Klub Parlamentarny  
Platforma Obywatelska  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

**Uczestnicy postępowania:**  
**Sejm – organ, który uchwalił**  
**zaskarżoną ustawę**  
**Prokurator Generalny**  
**Rada Ministrów**

**WNIOSEK**  
**O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI PRZEPISU USTAWY Z DNIA 25**  
**CZERWCA 2015 R. O TRYBUNALE KONSTITUCYJNYM (Dz.U. z 2016 r., poz.**  
**293) Z KONWENCJĄ O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I**  
**PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI SPORZĄDZONĄ W RZYMIE DNIA**  
**4 LISTOPADA 1950 R. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284)**

Niniejszym, działając w imieniu Grupy Posłów na Sejm RP VIII kadencji, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, dalej jako „Konstytucja RP”), **wnosimy o:**

**stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.**  
**o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 293) jest niezgodny z art. 6 ust. 1**

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284, dalej „Konwencja”).

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw, Wnioskodawcy upowazniają posła Borysa Budkę oraz posła Krzysztofa Brejzę.

## UZASADNIENIE

### 1. STAN FAKTYCZNY

Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm.) wprowadzono nowe przepisy regulujące organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem. W ustawie określono, m.in. zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W art. 21 ust. 1 ustawy o TK przewidziano, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego **składa wobec Prezydenta RP ślubowanie**. Zgodnie z ust. 2 art. 21 ustawy o TK „odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”. W art. 136 i 137 ustalono tryb wyboru sędziów Trybunału, których kadencja kończy się w 2015 roku.

Z uwagi na fakt, iż na koniec 2015 roku upływały kadencje 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sejm VII kadencji uchwałami z dnia 8 października 2015 r. dokonał wyboru pięciu sędziów TK – trzech na miejsce sędziów, których kadencja kończyła się 6 listopada 2015 r. oraz 2 na miejsce tych, których kadencja kończyła się 2 i 8 grudnia 2015 r.

Uchwałami z dnia 25 listopada 2015 r. Sejm VIII kadencji przyjął, że uchwały Sejmu poprzedniej kadencji z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego są pozbawione mocy prawnej oraz zwrócił się do Prezydenta RP o **powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osób wskazanych w przedmiotowych uchwałach**.

Następnie, na mocy pięciu uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r., Sejm VIII kadencji dokonał wyboru pięciu innych sędziów Trybunału, tj. Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, Mariusza Romana Muszyńskiego, Julii Anny Przyłębskiej oraz Piotra Leszka Pszczółkowskiego. Osoby te zostały wybrane w miejsce pięciu sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r., tj. sędziego Wojciecha Hermelińskiego, sędzi Marii Gintowt-Jankowicz, sędzi Teresy Liszcz, sędziego Zbigniewa Cieślaka oraz sędziego Marka Kotlinowskiego. Jako podstawę podjęcia uchwał wskazano art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 Ustawy o TK.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dotychczas nie odebrał ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, mimo, iż odebranie ślubowania od nowo wybranych sędziów jest jego obowiązkiem, o czym przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15, Dz.U. z 2015 r., poz. 2129). Zgodnie z powyższym wyrokiem, podstawa prawna dokonanego w październiku 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji wyboru trzech sędziów TK (mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r.) **jest zgodna z Konstytucją. Jednocześnie wyrokiem tym Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału, wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.** Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, „Prezydent nie rozpatruje bowiem wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, a jedynie – ze względów uosabiania majestatu państwa – **podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania**, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi”.

Sędziowie powołani uchwałami z 2 grudnia 2015 r. złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 3 grudnia 2015 r. oraz 9 grudnia 2015 r. Trzech z nich, tj. sędzia Henryk Cioch, Lech Morawski oraz Mariusz Muszyński obecnie nie posiadają statusu sędziów orzekających i **oczekują na podjęcie obowiązków sędziowskich.**

Na skutek odmowy przyjęcia przez Prezydenta RP ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji oraz przyjęcia ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji oraz w związku z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 roku, w obecnej sytuacji, **trzech sędziów Trybunału wybranych zgodnie z**

**Konstytucją uchwałami z 8 października 2015 r., tj. sędzia Roman Hauser, Andrzej Jakubecki oraz Krzysztof Ślebzak nie mogą podjąć obowiązków sędziowskich, z uwagi na brak możliwości złożenia ślubowania, zaś trzech sędziów Trybunału wybranych zamiast tych sędziów przez Sejm VIII kadencji, pomimo złożenia ślubowania oczekuje na podjęcie obowiązków sędziowskich – ich status jest bowiem sporny.**

Do powyższych faktów odniosła się Komisja Wenecka w swojej opinii z 11-12 marca 2016 r. Komisja wskazała, że jakkolwiek eksperci rządowi dowodzą, że ślubowanie jest czynnikiem decydującym w zakresie ważności wyboru sędziów to jednak, w odróżnieniu od ślubowania składanego przez parlamentarzystów (w obecności Sejmu, art. 104 ust. 2 Konstytucji) oraz gabinetu ministrów (w obecności Prezydenta RP, art. 151 Konstytucji), ślubowanie sędziów TK jest wymogiem wyłącznie przepisów wewnętrznych TK, a nie Konstytucji jako takiej. „W związku z tym, sam fakt odebrania ślubowania nie może być rozpatrywany jako warunek konieczny dla umocowania sędziów TK. Przyjęcie ślubowania przez Prezydenta jest niezaprzeczalnie ważne, będąc widocznym znakiem lojalności wobec Konstytucji, ale pełni funkcję przede wszystkim ceremonialną. Przypomnieć należy, że wyrok 9 grudnia 2015 głosił, iż początkiem kadencji sędziów TK jest moment ich wyboru przez Sejm (z zastrzeżeniem przypadku gdy wyboru dokonano jeszcze przed wakatem), a nie moment złożenia uroczystego ślubowania. Wyrok ten należy uszanować. W myśl Konstytucji RP, to TK, a nie Prezydent jest arbitrem ostatecznym w przypadkach dotyczących interpretacji Konstytucji. Prezydent RP oraz inne organy państwowe odpowiadają za wdrożenie i wykonanie wyroków TK.” (pkt 108 i 109 opinii).

## **2. MERYTORYCZNOPRAWNE UZASADNIENIE WNIOSKU**

Przedmiotem niniejszego wniosku jest zbadanie zgodności art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 6 ust. 1 Konwencji. W ocenie Wnioskodawcy kwestionowany przepis budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 6 ust. 1 Konwencji, bowiem narusza wyrażone tam prawo do rzetelnego procesu sądowego. Będąca przedmiotem niniejszego wniosku problematyka rodzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy o TK z Konwencją, a dostrzeżone przez Wnioskodawcę problemy w istocie odnoszą się do gwarancji ochrony praw i

wolności jednostki, w szczególności **prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd.**

W ocenie Wnioskodawcy, odwołanie się do wzorca kontroli z art. 6 ust. 1 Konwencji jest niezbędne w sprawach, w których rozstrzygane są wątpliwości dotyczące przepisów określających funkcjonowanie sądów i trybunałów oraz wyboru sędziów, orzekających w rozpoznawanych przezeń sprawach.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15, Dz.U. poz. 2147) przepis art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w części obejmującej słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru” utracił moc z dniem 18 grudnia 2015 roku.

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji **zasadę prawa do rzetelnego procesu sądowego.** Zgodnie z tym przepisem, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale przewiduje złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału wobec Prezydenta. Adresatem tego przepisu jest osoba, która została wybrana na sędziego Trybunału i następnie zobowiązana jest złożyć ceremonialne ślubowanie wobec Prezydenta RP.

Ustęp drugi powołanego przepisu akcentuje bezwzględny charakter obowiązku złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP, stanowiąc, że „odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”. Odmowa złożenia ślubowania uniemożliwia więc podjęcie obowiązków należących do sędziego Trybunału.

Kwestia sporna sprowadzała się do kwestii możliwości odmowy przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP. Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15, Dz.U.

poz. 2129), ślubowanie składane wobec Prezydenta RP zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. „Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne.”

W konsekwencji, Trybunał podkreślił, iż: „Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału **jest obowiązkiem Prezydenta**. Kompetencja Prezydenta przewidziana w art. 21 ust. 1 ustawy o TK **nie polega jednak na współdziałaniu w kreowaniu składu personalnego** Trybunału Konstytucyjnego. Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ma swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta **jest więc wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi**, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK, a powierzona mu kompetencję odebrania ślubowania od sędziów Trybunału jest zobowiązany realizować na zasadach określonych m.in. w Konstytucji RP (art. 126 ust. 3 Konstytucji)”. Jak zastrzegł Trybunał, nie jest dopuszczalne takie ukształtowanie procedury wyłaniania, czy oceny kandydatów, która nie zapewniałaby ostatecznie Sejmowi podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Zgodnie z cytowanym wyrokiem Konstytucja nie przewiduje możliwości odmowy przyjęcia ślubowania od nowo wybranego sędziego TK. Ewentualne wątpliwości Prezydenta RP co do konstytucyjności przepisów prawa, na podstawie których doszło do wyboru sędziów TK, mogą być oceniane wyłącznie przez Trybunał Konstytucyjny w stosownym postępowaniu.

Należy wskazać, że ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, umożliwiające rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie **stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym**, co uzasadnia zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Z punktu widzenia zagwarantowania zasady niezawisłości, wyrażonej w art. 6 ust. 1 Konwencji konieczne jest zapewnienie stabilizacji w pełnieniu funkcji przez prawidłowo powołanych sędziów TK. Artykuł 21 ust. 1 ustawy o TK narusza istotę prawa wyboru sędziów Trybunału przez Sejm, przez co stanowi zagrożenie dla niezawisłości i bezstronności Trybunału.

Przy dokonywaniu oceny, czy organ może być uznany za „niezawisły” wobec władzy należy mieć na uwadze: 1) sposób powoływania jego członków i 2) czas sprawowania przez nich urzędu (sędziego), 3) istnienie gwarancji przed naciskami zewnętrznymi a także, czy 4) organ jest postrzegany jako posiadający niezawisłość (zob. wyr. ETPCz w sprawie Campbell i Feel, par. 78; w sprawie Langborger, par. 32; w sprawie Procola, par. 43; w sprawie Bryan, par. 37; w sprawie Morris, par. 73).

Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o TK stanowi o obowiązku złożenia ślubowania sędziów TK wobec Prezydenta RP i nie przewiduje alternatywy w przypadku odmowy przyjęcia ślubowania, co stanowi rażące naruszenie zasady do rzetelnego procesu sądowego. W przypadku odmowy lub niemożności przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP, ustawodawca winien zagwarantować alternatywne rozwiązanie. Obecnie obowiązujące uregulowanie zakłada współudział Prezydenta w kształtowaniu struktury organizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego, co stoi w sprzeczności z wymogiem bezstronności i niezawisłości sądu, jaki nakłada art. 6 ust. 1 Konwencji.

Należy przyjąć, iż możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, winna **być sytuacją wyjątkową**. Odebranie ślubowania od sędziów TK nie może być postrzegane jako kompetencja do ingerencji głowy państwa w skład Trybunału. Wobec powyższego, ustawodawca winien uregulować sytuację, w której Prezydent RP zaniecha realizacji

obowiązku przyjęcia ślubowania. Odebranie ślubowania od wybranych zgodnie z Konstytucją sędziów nie może być pozostawione do swobodnego uznania Prezydenta RP, gdyż uniemożliwia to realizację prawa do rzetelnego procesu sądowego. Odmowa zaprzysiężenia sędziego przez Prezydenta RP lub celowe opóźnienie odebrania ślubowania niewątpliwie wpływa na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Takie rozwiązanie niewątpliwie narusza gwarancje przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji. W myśl zasady zawartej w art. 6 ust. 1 Konwencji, ustawodawca winien przewidzieć sytuację, w której skutki prawne ślubowania nie będą mogły nastąpić z przyczyn niezależnych od prawidłowo wybranych sędziów.

Należy zauważyć, że prawo do rzetelnego procesu sądowego wyrażone w art. 6 Konwencji łącznie z zasadą niezależności i bezstronności sędziów stanowią fundament porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka.

W ocenie Wnioskodawcy sytuacja w której Prezydent RP odmawia przyjęcia ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów TK godzi w powagę i autorytet Trybunału Konstytucyjnego oraz legitymację jego sędziów, co należy oceniać w długoterminowej perspektywie.

Kwestią wymagającą szczególnej uwagi przy ocenie zgodności art. 21 ust. 1 ustawy o TK z art. 6 ust. 1 Konwencji jest przede wszystkim ochrona prawa do sądu, a w konsekwencji ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki, którą gwarantują orzeczenia Trybunału w sprawach z wniosków, skarg konstytucyjnych, czy też pytań prawnych.

Brak alternatywnego rozwiązania dla sytuacji odmowy odebrania ślubowania od sędziów TK przez Prezydenta RP, a tym samym uzależnienie możliwości sprawowania funkcji sędziego Trybunału od przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP **narusza ponadto, zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału**. W konsekwencji naruszenia doznaje prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji tego organu, tym samym godząc w prawo do sądu gwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji.

Ponadto, w ocenie Wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale narusza gwarancje związane z dostępem sędziów do sądu w przypadku odmowy przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP, co jest niezgodne ze standardami demokratycznymi, wynikającymi z umów



międzynarodowych. Kwestionowany przepis **wpływa na realizację prawa do sądu przez jednostkę, poszukującą ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem.**

W tym miejscu należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, rozpoznając skargi konstytucyjne obywateli i rozpoznając pytania prawne sądów. Przewidziany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym mechanizm składania ślubowania sędziów wobec Prezydenta RP, w przypadku gdy przepisy nie regulują sytuacji zaniechania realizacji obowiązku przez Prezydenta RP, powoduje dysfunkcyjność Trybunału Konstytucyjnego.

Należy nadmienić, że skutki prawne rozwiązań przewidzianych w art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym już się ujawniły. Obecnie na skutek nieprzyjęcia przez Prezydenta ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji oraz przyjęcia przez Prezydenta ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji mamy do czynienia z destabilizacją funkcjonowania tego organu władzy państwowej, a co za tym idzie utrudnieniem realizowania przez niego funkcji ustrojowych.

W ocenie Wnioskodawcy złożenie ślubowania, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma **wymiar jedynie ceremonialny**. Przepisy dotyczące złożenia ślubowania przez sędziego TK nie powinny zatem uniemożliwić wybranemu sędziemu rozpoczęcia urzędowania. Wbrew powyższemu, obecna regulacja skutkuje uzależnieniem skutecznego sprawowania funkcji sędziego TK od podmiotu przyjmującego ślubowanie.

Odnosząc się do powyższego należy mieć również na uwadze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym podkreśla się, że niezawisłość i bezstronność sądu, o której mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji, służy budowaniu zaufania społecznego do sądów, co jest kwestią zasadniczą w społeczeństwie demokratycznym (wyrok ETPCz z dnia 10 stycznia 2012 roku, skarga nr 33530/06, Pohoska przeciwko Polsce, § 35). Przy ustalaniu, czy dany organ może zostać uznany za niezawisły w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, należy uwzględnić m.in. **sposób mianowania jego członków oraz długość ich kadencji, istnienie gwarancji zabezpieczających przed naciskami z zewnątrz, ale także to czy organ sprawia wrażenie niezawisłości** (wyrok ETPCz z dnia 30 listopada

2010 roku, Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08 § 45). Artykuł 6 ust. Konwencji wymaga, **aby sądy były niezależne** nie tylko **od władzy wykonawczej i od stron postępowania**, ale również od władzy ustawodawczej.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, sąd musi także czynić zadość wymaganiom: niezawisłości (*independence*), **zwłaszcza w stosunku do władzy wykonawczej**, bezstronności, **okresu [stabilizacji] pełnienia urzędu przez jego członków**, gwarancji przynależnych jego procedurom, z których wiele przewiduje art. 6 ust. 1." (zob. wyr. ETPCz z 29.4.1988 r. w sprawie *Belilos p. Szwajcarii*, par. 64; też np. wyr. ETPCz z 21.7.2005 r. w sprawie *Mihailov p. Bułgarii*, par. 37).

Należy podkreślić, że możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, powinna mieć charakter wyjątkowy.

Mechanizm przewidziany w art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może stanowić wyraz niedopuszczalnej manipulacji składem sędziowskim Trybunału Konstytucyjnego, naruszając prawo do rzetelnego procesu sądowego, wyrażone w art. 6 ust. 1 Konwencji. Takie rozwiązanie może również doprowadzić do niebezpiecznego zachwiania niezawisłości i bezstronności Trybunału, co w konsekwencji prowadzi nie tylko do obniżenia rangi i autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, ale także naruszenia gwarancji ochrony praw jednostki, poszukującej pełnej i rzetelnej ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy podkreślić, iż niezależny Trybunał Konstytucyjny i jego niezawisli sędziowie są gwarantem realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu.

Podporządkowanie sprawowania funkcji sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożeniu ślubowania wobec Prezydenta RP, w sytuacji gdy przepisy nie regulują sytuacji zaniechania przez Prezydenta realizacji powyższego obowiązku, stanowi naruszenie jednej z przesłanek urzeczywistniających prawo do rzetelnego procesu sądowego, wyrażonej w art. 6 ust. 1 Konwencji, a mianowicie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. W świetle art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale sędziowie, od których nie odebrano ślubowania oczekują na podjęcie obowiązków sędziowskich i nie posiadają statusu sędziów orzekających mogących skutecznie realizować swoje obowiązki. W takiej sytuacji praca Trybunału

Konstytucyjnego doznaje uszczerbku z uwagi na obecność sędziów, którzy nie mogą wykonywać swoich podstawowych obowiązków.

Paraliż prawny do jakiego doprowadził brak przyjęcia ślubowania przez Prezydenta od sędziów powołanych przez Sejm VII kadencji w sposób zgodny z Konstytucją ogranicza sprawność funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Powyższe sprawia, że rozpoznawanie spraw przez Trybunał Konstytucyjny w rozsądnym terminie jest niemożliwe.

Należy wyraźnie podkreślić, że ograniczenie możliwości funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego narusza również zasadę subsydiarności, zgodnie z którą już na poziomie krajowym winny funkcjonować skuteczne mechanizmy zabezpieczenia jednostki przed naruszeniem jej praw i wolności, chronionych na gruncie Konwencji. Zgodnie z zasadą subsydiarności, rzeczą sądów krajowych jest ochrona praw i wolności jednostki wynikających z Konwencji.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku skargi kierowanej do sądu konstytucyjnego respektowanie gwarancji odnośnie prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w rozsądnym terminem jest nieodzowne. Ustawodawca nie powinien więc tworzyć mechanizmów, które podważają bądź całkowicie przekreślają ideę prawa do sądu w przedstawionym wyżej ujęciu.

W świetle powyższych argumentów należy mieć na względzie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym „funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości musi przebiegać bez nadmiernych opóźnień, które mogłyby zagrażać jego efektywności i wiarygodności (zob. wyr. ETPCz z 24.10.1989 r. w sprawie H. p. Francji, par. 58).

Zgodnie z art. 6 Konwencji Państwa – Strony mają – materialno-prawny – obowiązek unikania przewlekłości postępowań sądowych. Artykuł 6 zobowiązuje wszystkie państwa-strony Konwencji do takiego **zorganizowania własnego wymiaru sprawiedliwości**, aby sądy i procedury sądowe spełniały wszystkie wymagania wynikające z art. 6 (J. Meyer-Ledewig, Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, Baden–Baden 2006, s. 102).

Obowiązkiem każdego państwa-strony Konwencji jest takie zorganizowanie swego sądownictwa, aby funkcjonowało ono w sposób zgodny z wymaganiami Konwencji, więc m.in. zapewniało rozpoznawanie spraw w rozsądnym terminie (zob. w szczególności wyr. ETPCz z 28.7.1999 r. w sprawie Bottazzi p. Włochom, par. 22 i nast. i wyr. ETPCz w sprawie Süssmann, par. 31 i nast.).

Ponadto, artykuł 6 ust. 1 wymaga *expressis verbis*, aby sąd był "ustanowiony ustawą". Celem i intencją tego wymagania jest, w **kontekście zapewnienia niezależności i niezawisłości sądu**, aby organizacja wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym **nie musiała zależeć od uznania władzy wykonawczej**, lecz była regulowana prawem (ustawą) stanowiącym przez parlament (raport EKomPCz z 12.10.1978 r. w sprawie Zand p. Austrii, za: prof. dr hab. Leszek Garlicki (red.), prof. dr hab. Piotr Hofmański, prof. dr hab. Andrzej Wróbel, Komentarz do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Tom I, Warszawa 2010).

### 3. ZAGADNIENIA FORMALNOPRAWNE

Z uwagi na fakt, iż obecnie w Trybunale nie oczekują na rozpatrzenie żadne wnioski o zbadanie zgodności przepisów ustawy z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji, rozpatrzenie niniejszego wniosku w pierwszej kolejności jest uzasadnione. Ponadto, z uwagi na to, że niniejszy wniosek stanowi pierwszy wniosek dotyczący oceny zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi, zostanie mu nadana w tym roku pierwsza, odrębna od innych wniosków sygnatura.

Należy także nadmienić, że rozpatrzenie niniejszego wniosku w pierwszej kolejności jest zgodne nawet z tzw. ustawą naprawczą, tj. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217), której zgodność z przepisami Konstytucji zakwestionował Trybunał w nieopublikowanym dotąd wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15. W myśl tzw. ustawy naprawczej terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

Zgodnie z art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w sprawach oceny zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, Trybunał Konstytucyjny orzeka w składzie 7 sędziów.

#### **4. PODSUMOWANIE**

Ocena zgodności przepisów będących przedmiotem niniejszego wniosku z Konwencją powinna uwzględniać szeroki kontekst sprawy oraz cel i znaczenie funkcjonowania niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dla pełnej i skutecznej ochrony praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

W świetle zasady prawa do rzetelnego procesu sądowego, wyrażającego się w szczególności niezawisłością i bezstronnością sądu rozpatrującego sprawy w rozsądnym terminie, należy stwierdzić, że brak regulacji w zakresie procedury ślubowania sędziów, na wypadek gdyby niemożliwe było przyjęcie ślubowania przez Prezydenta RP bądź w sytuacji odmowy, czy powstrzymania się Prezydenta RP od przyjęcia ślubowania, jest niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji. W ocenie Wnioskodawcy, stanowi to o naruszającym gwarancje praw człowieka pominięciu prawodawczym. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w swoim orzecznictwie zaniechania prawodawcze i pominięcia prawodawcze.

Zaniechanie prawodawcze polega na tym, że prawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza uregulowaniem prawnym. Natomiast pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie. W efekcie w akcie normatywnym brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może to budzić wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją lub innymi aktami normatywnymi rangi wyższej niż ustawa. Należy podkreślić, że w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny powinien oceniać zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji lub jej zgodność z aktami normatywnymi wyższego rzędu

(por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244).

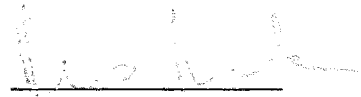
Podważenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i legitymacji jego sędziów skutkuje w szerszej perspektywie nie tylko naruszeniem prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 Konwencji, ale stanowi o naruszeniu pozostałych praw i wolności jednostki, których ochrony poszukują one przed tym organem.

Należy podkreślić, że zapewnienie zgodności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze standardami prawnomiędzynarodowymi, wynikającymi z art. 6 Konwencji, daje gwarancje prawidłowego i niezależnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i stania na straży ochrony praw i wolności jednostki.

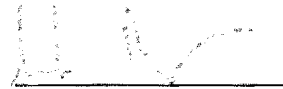
Bezsprzecznym jest, że obecne brzmienie przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale uniemożliwia niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie pełnienia funkcji sędziego TK wybranego przez Sejm, co pozostaje w sprzeczności z art. 6 ust. 1 Konwencji. Odmowa przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP powoduje, iż proces obsady zwolnionego stanowiska sędziego może być wstrzymywany. Ponadto, nieodebranie przez Prezydenta RP ślubowania od sędziego Trybunału skutkować może uniemożliwieniem rozpoznania przez Trybunał sprawy w pełnym składzie, wymaganym przez ustawę. Art. 21 ust. 1 ustawy o TK implikuje więc negatywne skutki dla realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego. W zakresie w jakim art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie przewiduje alternatywnego rozwiązania na wypadek powstrzymania się Prezydenta RP od odebrania ślubowania od sędziów TK, regulację tę należy uznać za niepełną.

W świetle przedstawionych argumentów, które wskazują jednoznacznie na niezgodność art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale z art. 6 ust. 1 Konwencji, zasadne jest złożenie wniosku we wskazanym w *petitum* zakresie oraz jego rozpatrzenie przez Trybunał w pierwszej kolejności.

Z uwagi na powyższe, wnosimy jak na wstępie.



Borys Budka  
poseł na Sejm VIII kadencji



Krzysztof Brejza  
poseł na Sejm VIII kadencji

**Załączniki:**

1. Lista posłów popierających wniosek
2. Odpis wniosku x 6