



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

VII.520.6.2016.AG/MKS

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	30. 04. 2018
Lcz.	786
L. zał.	

Warszawa, 30/04/2018

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt K 35/16

Pismo procesowe

Na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) wycofuję wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 lipca 2016 r. (sygn. akt K 35/16) i wnoszę o umorzenie postępowania (art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Uzasadnienie

1. Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik ślubuje przed Sejmem RP, że przy wykonywaniu powierzonych obowiązków dochowa wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będzie strzec wolności i praw człowieka

i obywatela, kierując się przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. Ślubuje również, że powierzone obowiązki Rzecznik będzie wypełniać bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będzie strzec godności powierzonego stanowiska oraz dochowa tajemnicy prawnie chronionej.

Inicjowanie postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest jednym z instrumentów realizacji zadań, powierzonych mu na mocy Konstytucji RP, a także ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.). Inicjowanie abstrakcyjnej kontroli przepisów prawa pozwala na podniesienie zarzutów co do naruszenia wartości i zasad konstytucyjnych, a także kwestii związanych z ochroną praw człowieka, bez potrzeby powiązania ich z rozstrzygnięciami indywidualno-konkretnymi. Występując z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że w jego ocenie określone rozwiązania prawne w systemie prawa polskiego budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Rzecznik Praw Obywatelskich nigdy nie składa swoich wniosków pochopnie, czyni to zawsze odpowiedzialnie i zawsze po dogłębnym rozważeniu wszelkich argumentów.

W ten sam sposób Rzecznik Praw Obywatelskich, po analizie powodów, których uzasadnienie wiąże się z dbałością o dobro wspólne i ochronę wartości konstytucyjnych, rozważa konieczność wycofania wniosku z Trybunału Konstytucyjnego, również w sytuacji, gdy przed wydaniem orzeczenia nie nastąpiła zmiana prawa, czy zmiana wykładni przepisów, która usuwałaby wątpliwości konstytucyjne Rzecznika.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2017 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. poz. 904) w dniu 11 lipca 2016 r. Nie kwestionując w żadnym przypadku konieczności przyznania określonym służbom uprawnień umożliwiających realizację zadań związanych z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, Rzecznik wskazywał na konstytucyjny wymóg spełnienia wymogów uzasadniających dopuszczalność ograniczenia m.in. prawa do prywatności oraz innych praw wynikających z Konstytucji RP, ale także z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Do dnia dzisiejszego w ustawie nie wprowadzono żadnych zmian, które usuwałyby wątpliwości przedstawione we wniosku Rzecznika. Również w niniejszym piśmie procesowym nie zostaną – bo nie mogą zostać – przedstawione żadne argumenty dotyczące merytorycznej zawartości samej ustawy o działaniach antyterrorystycznych, które wskazywałyby na zmianę stanowiska Rzecznika w tej sprawie. Jednak okoliczności dotyczące obsady składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie powodują, że – kierując się dobrem wspólnym i potrzebą ochrony praw człowieka i obywatela – Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązany jest, przez Konstytucję RP i złożone ślubowanie, do przedstawienia niniejszego pisma procesowego wycofującego wniosek w sprawie ustawy antyterrorystycznej.

2. Do wycofania wniosku skłaniają Rzecznika Praw Obywatelskich okoliczności dotyczące składu Trybunału Konstytucyjnego, w jakim sprawa ustawy antyterrorystycznej miałaby zostać rozstrzygnięta. Okoliczności te wiążą się z zagrożeniem dla praw i wolności obywatelskich, w szczególności dla prawa do sprawiedliwego i rzetelnego procesu sądowego, wyrażonego w art. 45 Konstytucji RP oraz dla poszanowania zasad demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, o czym będzie mowa w dalszej części pisma.

Pragnę przypomnieć zatem, że w dniu 18 lipca 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich o wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie oraz o tym, że sprawa zostanie rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. W piśmie z dnia 14 listopada 2017 r. Przewodniczący składu orzekającego – Andrzej Rzepliński przesłał Rzecznikowi kopię pisma Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, nadesłanego na prośbę Trybunału Konstytucyjnego w związku z rozpatrywanym wnioskiem. Pismem z dnia 20 grudnia 2017 r. Przewodniczący składu orzekającego – Michał Warciński przesłał do wiadomości Rzecznika kopię stanowiska Sejmu RP. Pismem z dnia 13 lutego 2018 r. Przewodniczący składu orzekającego – Jarosław Wyrembak przesłał do wiadomości Rzecznika kopię stanowiska Prokuratora Generalnego. W dniu 24 kwietnia 2017 r. Przewodniczący składu orzekającego – Jarosław Wyrembak zawiadomił Rzecznika o rozpoznaniu wniosku

Rzecznika na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 maja 2018 r. oraz o terminie ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie w dniu 24 maja 2018 r.

Z powyższej korespondencji wynika, że dokonywane były nie tylko zmiany w zakresie osoby przewodniczącego składu orzekającego, ale również w zakresie całego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego. W miejsce pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego został wyznaczony skład pięcioosobowy, do którego ostatecznie – jak wynika z zawiadomienia przekazanego do Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 24 kwietnia 2018 r. – wyznaczono **trzy osoby nieuprawnione do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym: tj. Pana Mariusza Muszyńskiego, Pana Justyna Piskorskiego i Pana Jarosława Wyrembaka.**

Opisana wyżej sytuacja ujawnia dwa podstawowe problemy, które Rzecznik Praw Obywatelskich zmuszony jest podnieść, kierując się dobrem obywateli, konsekwentnie również w przypadku ustawy o działaniach antyterrorystycznych (wcześniej m.in. w piśmie procesowym, w którym RPO wycofał wniosek w sprawie o sygn. K 9/16).

Po pierwsze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest podstawy prawnej do dokonania powołanej wyżej zmiany składu orzekającego w niniejszej sprawie. Z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) wynika bowiem, że czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) pozostają w mocy. Oznacza to, że w niniejszej sprawie w mocy pozostawało także zarządzenie o wyznaczeniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Fakt braku podstawy prawnej do dokonania powyższych zmian w składzie orzekającym potwierdza również okoliczność, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich – jako wnioskodawcy – o tym, że miały one miejsce.

Żaden przepis ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie uprawnia do dokonywania dowolnej zmiany już wyznaczonego składu orzekającego w sprawie. Z art. 38 ust. 1 tej ustawy wynika, że sędziów Trybunału do składu

orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału Konstytucyjnego według kolejności alfabetycznej, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego. Prezes Trybunału w uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy, może wyznaczyć sędziego sprawozdawcę, odstępując od tych kryteriów (art. 38 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Wskazane uprawnienia Prezesa Trybunału nie obejmują jednak zmiany składu orzekającego, a więc sytuacji, gdy skład ów już został uprzednio wyznaczony. W takim przypadku, a więc gdy skład jest już wyznaczony, uprawnienie Prezesa Trybunału aktualizuje się jedynie w przypadkach opisanych prawem (wygaśnięcie mandatu sędziego – art. 18 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego – Dz. U. poz. 2073; wyłączenie sędziego – art. 39-41 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z tego przepisu Konstytucji RP jasno wynika więc obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania (zob. Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, Legalis). Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, że „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać.” (zob. wyrok TK z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660). Nie można zatem domniemywać uprawnienia Prezesa TK do dokonywania dowolnych zmian i podejmowania nieuzasadnionych decyzji dotyczących ukształtowania składu orzekającego w konkretnej sprawie. Niedopuszczalne, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, byłoby również stosowanie analogii do spraw, które rozstrzygane były na gruncie wcześniej obowiązujących ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego.

Po drugie, w niniejszej sprawie ponownie występuje przypadek wyznaczenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego składu orzekającego sprzecznego z przepisami prawa, tj. sytuacja, gdy znajduje się w nim osoba nieuprawniona (por. „Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz”, t. 1 pod red. M. Manowskiej, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 713). Ta okoliczność zachodzi, gdyż skład Trybunału Konstytucyjnego jest spreczny z prawem najwyższej rangi, tj. Konstytucją RP.

Należy przypomnieć, że uchwałami z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego zostali wybrani na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego: Mariusz Muszyński (M. P. poz. 1184), Lech Morawski (M. P. poz. 1183) oraz Henryk Cioch (M. P. poz. 1182). Uchwały te stanowiły próbę wyboru przez Sejm VIII kadencji M. Muszyńskiego, H. Ciocha oraz L. Morawskiego na sędziów Trybunału Konstytucyjnego na obsadzone już prawidłowo stanowisko sędziowskie.

Uchwałą z dnia z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 873) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073) i art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wybrał w miejsce zmarłego Lecha Morawskiego - Justyna Piskorskiego.

Uchwałą z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 134) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073) i art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wybrał w miejsce zmarłego Henryka Ciocha – Jarosława Wyrembaka.

Prawidłowość wyboru przez Sejm VII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wymienionych w uchwałach z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038-1040) i rozpoczynających kadencję w dniu 7 listopada 2015 r. została czterokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; wyrok

z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16; postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15).

W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm, co w tym przypadku nastąpiło w dniu 8 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. W rezultacie Sejm nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości bądź *post factum* go konwalidować.

W świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji RP kompetencja Sejmu do wyboru sędziego aktualizuje się zaś jedynie wówczas, gdy istnieje wolne stanowisko sędziowskie wymagające obsadzenia. Skoro więc kadencja sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r. dopiero rozpoczynała swój bieg, to Sejm w ogóle nie mógł korzystać z kompetencji określonej w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP ani przy wyborze Mariusza Muszyńskiego, Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, czy też później przy wyborze Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wymienionych orzeczeniach, a orzeczenia te mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Mocą ustawy nie może zostać bowiem derogowany art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, według którego Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Słusznie wskazuje się (por. M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, „A jednak premier nie miała racji”, Rzeczpospolita z dnia 28 grudnia 2017 r., A19), że „ (...) Sejm nie ma kompetencji do wyboru dowolnej liczby sędziów TK. Może ich wybrać tylko 15, niezależnie od tego, czy prezydent przyjmie ślubowanie czy nie. Wybór sędziów TK i przyjęcie ślubowania to dwie różne kompetencje przysługujące dwóm różnym organom, a legalność ich działania wymaga oceny odrębnej i niezależnej. Każdy wybrany przez Sejm ponad liczbę sędziów TK wskazaną w konstytucji nie jest sędzią TK, bo Sejm nie ma kompetencji do jej wyboru, jeśli kadencja wcześniej wybranego sędziego TK nie dobiega końca lub nie doszło do wygaśnięcia jego mandatu przed upływem kadencji.” Nie zmienia tego fakt, że w art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) ustawodawca podjął

kolejną próbę zmiany obsady Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie sędziów, którzy zostali prawidłowo wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienia ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji wbrew Konstytucji RP, tj. na stanowiska sędziowskie już obsadzone.

Powyższe okoliczności zmuszają Rzecznika Praw Obywatelskich do cofnięcia wniosku z dnia 11 lipca 2016 r. (sygn. akt K 35/16).

Decyzja ta uzasadniona jest dokonanymi zmianami w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego, które nie mają podstawy prawnej w obowiązujących przepisach, a także wyznaczeniem do składu orzekającego osób nieuprawnionych do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym.

Trzeba dodatkowo podkreślić, że w przypadku omawianej sprawy podjęcie decyzji o rozpoznaniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym skutkuje niemożnością złożenia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie wymienionych trzech osób z orzekania w tej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w przypadku rozpoznawania sprawy na posiedzeniu niejawnym, cofnięcie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej może nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 92 ust. 3 tej ustawy. Informacja Trybunału Konstytucyjnego o rozpoznaniu sprawy o sygn. akt K 35/16 na posiedzeniu niejawnym wpłynęło do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 24 kwietnia 2018 r. To zaś oznacza, że rozpoznanie ewentualnego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie osób nieuprawnionych do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym nastąpiłoby po terminie określonym w art. 56 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na wycofanie wniosku, co uniemożliwiłoby realizację zasady dyspozytywności, tj. podstawowej zasady przysługującej wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy podkreślić jednocześnie, że argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii niedopuszczalności orzekania osób nieuprawnionych do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym mają swoją podstawę w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucji RP i dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a zatem stanowią kluczowy problem,

warunkujący prawidłowość zagwarantowania praw obywatelskich, wyrażonych w aktach normatywnych, na straży których, zgodnie z Konstytucją RP, stoi Rzecznik Praw Obywatelskich.

3. Podejmując decyzję o wycofaniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich musiał dokładnie rozważyć okoliczności przemawiające za taką decyzją. **Ostateczna decyzja uwarunkowana jest zagrożeniem, jakie możliwość wydania rozstrzygnięcia sprawy przez wadliwie obsadzony skład Trybunału Konstytucyjnego stwarza dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Rzeczywistym skutkiem dokonania rozstrzygnięcia w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny w składzie wadliwym, jak w niniejszej sprawie, może być bowiem wyłącznie pogłębienie stanu niepewności prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie spotęgowanie stanu naruszającego prawa obywatelskie.**

Przede wszystkim należy podkreślić, że konstytucyjnie chronionym uprawnieniem jest prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 1992 r. o sygn. K 8/91 stwierdził, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W swoim orzecznictwie TK wskazuje, że podstawowymi elementami składającymi się na prawo do sądu są w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) - por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97, z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99. Dodatkowo, w wyroku z dnia 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że **bardzo ważnym elementem prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania organów sądowych rozpoznających sprawę.**

Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, nie został przez Konstytucję RP zrównany z sądami, jednak, zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, stanowi element władzy sądowniczej w Polsce. Zagwarantowanie niezawisłości oraz niezależności sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego, będących władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), jest uznawane powszechnie za standard europejski. Na kwestię niezależności i niezawisłości sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy zaś patrzeć z perspektywy realizacji przez te instytucje konstytucyjnych obowiązków ochrony praw jednostki. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki. W świetle powyższego ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, w szczególności prawa do sądu, co uzasadnia w tym zakresie, w ocenie Rzecznika, podejmowanie działań w przypadku, gdy istnieje zagrożenie wydaniem rozstrzygnięcia przez nieprawidłowo obsadzony skład Trybunału Konstytucyjnego.

Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w składzie nieprawidłowo obsadzonym może skutkować wadliwością rozstrzygnięcia, a wręcz doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie ono mogło zostać uznane za wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego (postanowienie SN z 17 listopada 2005 r., I CK 298/05), w przypadkach spraw, w których wyrok zapadł w składzie nieprawidłowym, możemy mieć do czynienia z orzeczeniami nieistniejącymi (*sententia non existens*). Jak wynika z powołanego postanowienia SN: „Pojęciem wyroków nieistniejących obejmuje się na ogół tylko takie wyroki, które wydane zostały przez osoby nieuprawnione (niebędące sędziami), wydane bez żadnego postępowania (w nieistniejących procesach) i wyroki pozbawione zasadniczych cech, które według ustawy powinien posiadać wyrok (np. niezawierające żadnego rozstrzygnięcia lub których sentencji skład sądu nie podpisał)”.

Taka sytuacja może skutkować chaosem prawnym, a wydane orzeczenia mogą być kwestionowane przez pełnomocników stron, nie tylko w postępowaniach przed sądami innych państw członkowskich UE, ale także w skargach do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Wystarczy w tym miejscu przypomnieć, że argumenty dotyczące nieprawidłowej obsady Trybunału Konstytucyjnego były już podnoszone w skardze Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w skardze przeciwko Polsce (skarga

nr 31994/03, decyzja z 27 kwietnia 2010 r.). W tym przypadku do rozstrzygnięcia ETPCz nie doszło, w związku ze zmianą stanu prawnego, jednak Europejski Trybunał Praw Człowieka nie miał wątpliwości co do swojej jurysdykcji w tej sprawie. Możliwe jest zatem wnoszenie takich skarg, w których argument dotyczący nieprawidłowej obsady Trybunału Konstytucyjnego, znajdzie uznanie ETPCz w kontekście możliwego naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Warto więc zauważyć, że wycofanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku w sprawie, która miałyby zostać rozstrzygnięta przez nieprawidłowo obsadzony skład Trybunału Konstytucyjnego, przyczynia się nie tylko do zapobieżenia stanowi niepewności prawnej, które wywołałby wyrok TK w takim składzie, co wpłynęłoby negatywnie na prawa obywatelskie, ale jednocześnie chroni dobro wspólne wszystkich obywateli, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 1 Konstytucji RP), przed stwierdzeniem naruszenia przez Polskę prawa międzynarodowego przez międzynarodowy organ sądowy.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że problem nieprawidłowej obsady Trybunału Konstytucyjnego stanowi przedmiot opinii i stanowisk instytucji Unii Europejskiej i organów międzynarodowych. Wystarczy przypomnieć, że w uzasadnionym wniosku z 20 grudnia 2017 r. (dokument COM(2017) 835 final), dotyczącym stanu praworządności w Polsce, Komisja Europejska podkreśliła, że nadal nie zostały wykonane wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. Niewykonanie przez Polskę zaleceń kierowanych przez Komisję Europejską do Polski, m.in. w zakresie dopuszczenia do orzekania trzech sędziów prawidłowo wybranych, skutkuje przedstawioną oceną Komisji i uruchomieniem – w oparciu o przepisy traktatowe – procedury uregulowanej w art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, której Polska jest stroną i którego postanowienia jest zobowiązana przestrzegać, również w oparciu o art. 9 Konstytucji RP. Taka ocena Komisji może także stanowić argument dla pełnomocników stron i sądów w sprawach toczących się przed sądami innych państw członkowskich UE, by kwestionować prawidłowość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny (por. chociażby argumentację sądu irlandzkiego w pytaniu prejudycjalnym skierowanym do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-216/18 PPU Artur Celmer).

Skierowany do władz publicznych wymóg współdziałania został wyrażony w preambule Konstytucji RP, która określa ją jako „prawa podstawowe dla państwa, oparte

na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Współdziałanie władz jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Zasada współdziałania władz związany jest w tym samym stopniu Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Trybunał Konstytucyjny. Obowiązek wzajemnego współdziałania, wiązany z generalnym nakazem „wzajemnej życzliwości” może być jednak realizowany tylko w sytuacji, gdy zaangażowane organy państwowe realizują swoje funkcje zgodnie z prawem, w tym przede wszystkim zgodnie z Konstytucją RP. Bez wątpienia, jak słusznie zauważa się w literaturze, działaniom organów władzy musi towarzyszyć świadomość, że cele tych działań wyznaczone są przez dobro Rzeczypospolitej, jak i przez dobro jej obywateli (zob. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2). Od piastunów wysokich urzędów państwowych, w tym od Rzecznika Praw Obywatelskich, wymaga się poczucia odpowiedzialności za państwo, co nie oznacza, że obowiązek współdziałania ma być realizowany niejako „na ślepo”, bez względu na to, czy inny organ państwowy przestrzega Konstytucji RP. Wymaga przy tym podkreślenia, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem niezależnym, w tym również od władzy sądowniczej. Nakaz wzajemnego współdziałania władz nie może tym samym być rozumiany w sposób, który przełamałby niezależność RPO i wymagał odstąpienia od fundamentalnej funkcji ochrony praw człowieka i obywatela. Pewne organy władzy publicznej celowo ustrojodawca ukształtował jako niezależne. Nie należy więc interpretować nakazu zawartego w preambule Konstytucji RP jako przełamującego ich niezależność i wymagającego od nich współdziałania z podmiotami, od których mają one być niezależne, w tym sądów i trybunałów, w każdych okolicznościach w taki sposób w jaki oczekiwałyby tego inne organy państwowe. Warto też mieć na względzie, że właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich z założenia powinien pozostawać niejako „w opozycji” do innych, realizując funkcje kontrolne i z zakresu ochrony prawnej. Wskazówką do takiego odczytania ich roli ustrojowej powinny być przede wszystkim funkcje (kompetencje) oraz stabilizacja urzędu w okresie trwania kadencji, zwłaszcza gdy jest ona wyraźnie oderwana od kadencji organu kreującego.

Podsumowując należy przypomnieć, że ślubowanie złożone przeze mnie jako Rzecznika Praw Obywatelskich wiąże się z przyjęciem obowiązku bezstronności, sumienności, staranności i godności. W szczególności sumiennność wymaga od Rzecznika wnikliwej analizy każdej sprawy i znalezienia najlepszego rozwiązania z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, zaś godność chroniona konstytucyjnie nakazuje działanie zgodne ze swoim sumieniem i powagą sprawowanego urzędu.

Tym samym, kierując się złożonym ślubowaniem, stojąc w obliczu wyboru mniejszego zła, jakim jest zachowanie w mocy przepisów ustawy, której zgodność z Konstytucją RP pozostaje wątpliwa, w relacji do możliwości doprowadzenia do podważenia pewności prawa i pogłębienia chaosu prawnego na skutek wydania wyroku przez skład Trybunału Konstytucyjnego, w którym zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania w Trybunale, zmuszony jestem do wycofania wniosku w sprawie o sygn. akt K 35/16.

Jednocześnie wyrażam nadzieję, że ustawodawca podejmie w najbliższej przyszłości działania, które doprowadzą do zapewnienia zgodności przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym. Rzecznik Praw Obywatelskich ufa, że współdziałanie Rzecznika z innymi organami, w tym z organami posiadającymi inicjatywę ustawodawczą doprowadzi do stanu, w którym prawa obywatelskie, w zakreślonym niniejszą sprawą obszarze, będą w pełni przestrzegane. Pragnę podkreślić, że wycofanie wniosku w niniejszej sprawie nie oznacza zaniechania działań przez Rzecznika, polegających na korzystaniu z innych – bardziej efektywnych z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich – środków działania, przewidzianych ustawą o RPO oraz Konstytucją RP.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w petitum.

