



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 23 lutego 2016 r.

2016/MPL/BG/MSZ

Szanowny Pan
prof. dr hab. Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Sygn. akt: K 47/15

Opinia *amicus curiae*

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie połączonych wniosków i pytań prawnych dotyczących zgodności szeregu przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) z Konstytucją

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej jako: Fundacja, HFPC) pragnie przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię *amicus curiae* w związku z połączonymi sprawami z wniosków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (sygn. akt K 47/15), dwóch grup posłów na Sejm VIII kadencji (sygn. K 48/15 i K 1/16), Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. K 2/16) oraz Krajowej Rady Sądownictwa (sygn. K 4/16) dotyczących zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: „Nowelizacja”).

1. Uwagi ogólne

Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych, a w ostatnich latach w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w ramach postępowań sądowych pozostających w związku z ich celami statutowymi. Zgodnie z założeniami opinia przyjaciela sądu ma pomóc sądowi we wszechstronnym i wieloaspektowym rozpatrywaniu sprawy, z uwzględnieniem szczególnych poglądów i argumentów, które nie zawsze mogą być przedstawione przez strony postępowania.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. akt SK 30/05 „brak dwuinstancyjności postępowania oraz zasada prawdy obiektywnej, jako podstawa postępowania przed TK, uzasadniają uwzględnianie w postępowaniu o kontrolę konstytucyjności ocen przedstawianych przez organizacje społeczne”. Korzystanie z takich ocen służy, zdaniem Trybunału, sformułowaniu opinii pozwalającej na bardziej wszechstronną ocenę analizowanego zagadnienia i zwiększenie społecznej akceptacji rozstrzygnięć Trybunału oraz społeczną kontrolę władzy. Ponadto, w cytowanym powyżej

wyroku Trybunał zauważył, że działalność HFPC pozwala jej na zgromadzenie wiedzy i doświadczenia o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, co stanowiło argument za uznaniem przez Trybunał przedstawienia poglądu prawnego jako *amicus curiae* przez Helsińską Fundację Praw Człowieka za pożądane.

2. Interes prawny HFPC

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której jednym z priorytetów działalności jest propagowanie praw człowieka jako podstawy funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Statutowym celem organizacji jest ochrona praw człowieka, w tym ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. HFPC stara się obserwować bieżące wydarzenia polityczne w kraju i podejmować działania w sytuacji, w której prawa człowieka mogą być zagrożone.

W obszarze szczególnego zainteresowania HFPC znajdują się prace legislacyjne związane z działalnością i pozycją Trybunału Konstytucyjnego jako jednego z organów gwarantujących przestrzeganie praw człowieka. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem podstawowym organem władzy sądowniczej stojącym na straży Konstytucji, w szczególności praw i wolności obywatelskich.

Z tych względów HFPC śledziła przebieg procesu legislacyjnego związanego z uchwaleniem ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹ uchwaloną przez Sejm VII kadencji, jak i na etapie kolejnych nowelizacji tej ustawy dokonywanych przez Sejm VIII kadencji. Fundacja przedstawiała opinie do projektów ustaw², a jej przedstawiciele uczestniczyli w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, które zajmowały się ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. HFPC wystosowała również wystąpienia do Prezydenta RP wskazujące na szereg wątpliwości co do zgodności z Konstytucją uchwalanych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.³

Ponadto, w dniu 9 lutego 2016 r., przedstawiciele Fundacji spotkali się z delegacją Komisji Weneckiej, która na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych opracowuje opinię prawną w przedmiocie Nowelizacji.

Celem niniejszej opinii *amicus curiae* będzie zarysowanie przebiegu prac legislacyjnych nad omawianą ustawą, wraz z przedstawieniem najważniejszych wątpliwości konstytucyjnych jej dotyczących, wyrażanych przez HFPC już podczas procesu legislacyjnego, jak również dokonanie analizy *ratio legis* ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W dalszej części zostanie przedstawiona krótka analiza prawnoporównawcza prezentująca przykłady analogicznych ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę kompetencji sądów konstytucyjnych w wybranych państwach świata, ze szczególnym uwzględnieniem państw Europy Środkowowschodniej.

3. Przebieg prac legislacyjnych nad projektem Nowelizacji

3.1. Pierwotny projekt Nowelizacji

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „Projekt”) wpłynął do Sejmu 15 grudnia 2015 r. (druk sejmowy nr 122). Przewidywał on wprowadzenie

1 Dz. U. Poz. 1064, ze zm.

2 Opinia HFPC z 4 października 2013 r.: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opinia-TK1.pdf>, opinia HFPC z 9 czerwca 2015 r.: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC_opinia_9062015.pdf oraz opinia HFPC z 16 grudnia 2015 r.: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/12/HFPC_TK_opinia_17122015.pdf.

3 Oświadczenie HFPC z 20 listopada 2015 r.: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC_wystapienie_20112015.pdf oraz oświadczenie HFPC z 24 grudnia 2015 r.: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2015/12/apel-HFPC-do-Sz-P-Prezydenta-PR-24-12-15.pdf>.

szeregu daleko idących zmian w zakresie sposobu orzekania przez TK, wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, jak również usunięcie z ustawy o TK wielu przepisów odnoszących się m.in. do gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Podstawową zmianą przewidzianą w Projekcie była modyfikacja zasad wydawania wyroków przez TK. Zgodnie z propozycją, co do zasady TK orzekać miał w pełnym składzie rozumianym jako skład co najmniej 13 sędziów. Wyroki wydawane w takim składzie miały być wydawane większością 2/3 głosów. Orzekanie w składach mniejszych i zwykłą większością głosów miało być dopuszczalne jedynie wyjątkowo: w składzie 7 sędziów rozpatrywane miały być sprawy dotyczące zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą ustawową, zaś w składzie 3 sędziów miały być podejmowane rozstrzygnięcia w kwestiach odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi oraz wyłączenia sędziego. Uzasadnienie proponowanych zmian nie było obszerne – projektodawcy wskazali jedynie, że powiększenie wymagań co do składu i większości, jaką miały być podejmowane rozstrzygnięcia „wynika z konieczności wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych (sic!), z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”.

Zmiany miały objąć także podejmowanie uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału. Miały one zapadać większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów, w tym Prezesa i Wiceprezesa TK. Zmodyfikowano także zasady wyboru kandydatów na Wiceprezesa i Prezesa TK – kandydatów mogło zaproponować co najmniej 3 członków Zgromadzenia Ogólnego, przy czym każdy członek Zgromadzenia mógł głosować tylko na jednego kandydata. Także i w tym zakresie uzasadnienie podane przez projektodawców było raczej skąpe i ograniczało się do stwierdzenia, że Zgromadzenie Ogólne powinno funkcjonować i podejmować uchwały w większym składzie i wyższą większością głosów.

Pewną modyfikacją odnoszącą się do wyboru sędziów TK miała być zmiana organu, który miał odbierać ślubowanie od sędziego TK. Organem tym miał być nie, jak dotychczas, Prezydent, lecz Marszałek Sejmu. Projektodawcy wskazywali, że zmiana taka uzasadniona jest faktem, że to Sejm jest organem, do którego kompetencji należy wybór sędziów TK.

Projekt przewidywał ponadto ograniczenie rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych – rozpatrzenie na rozprawie miało być obowiązkowe, jeśli uczestnik postępowania zgłosił taki wniosek. Zmiana taka miała służyć realizacji w większym stopniu niż dotychczas zasady jawności.

Jak już zostało wskazane, Projekt przewidywał usunięcie szeregu przepisów z dotychczasowej ustawy, które jego twórcy uznawali za zbędne powtórzenie norm konstytucyjnych lub niezgodne z ich wizją TK. Do najważniejszych przepisów, które miały być uchylone należy zaliczyć te odnoszące się do:

- miejsca siedziby TK (Warszawa);
- gwarancji niezawisłości sędziowskiej;
- liczby sędziów i ich wyboru;
- wyłączenia skargi kasacyjnej od orzeczenia dyscyplinarnego II instancji;
- możliwości pociągnięcia sędziego TK do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny, których dopuścił się przed objęciem urzędu;
- możliwości odstąpienia w konkretnej sprawie od reguły wyznaczania sędziego sprawozdawcy zgodnie z kolejnością alfabetyczną;
- uprawnień pracowników Biura TK;

- możliwości wyboru przez Sejm VIII kadencji dokonanie wyboru sędziów, których kadencje wygasną w 2015 r. (uchylenie art. 137a)

W świetle przepisów intertemporalnych Projektu jeśli postępowanie wszczęte przed dniem jego wejścia w życie nie było prowadzone przez skład zgodny z wymogami przewidzianymi w Projekcie, postępowanie powinno zostać wszczęte na nowo.

W świetle projektu, *vacatio legis* projektowanej ustawy wynosiło 30 dni.

3.2. Opinie prawne dotyczące oryginalnego Projektu

Jeszcze przed rozpoczęciem prac nad projektem przez sejmową Komisję Ustawodawczą, do Sejmu wpłynęły liczne opinie prawne dotyczące zmian proponowanych w Projekcie, sporządzone przez Sąd Najwyższy, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Sądownictwa, Prokuratora Generalnego i Helsińską Fundację Praw Człowieka.

W swojej opinii z 16 grudnia 2015 r. **Sąd Najwyższy** wskazał, że wątpliwości konstytucyjne budzi przede wszystkim propozycja wprowadzenia do ustawy wymogu orzekania co do zasady w pełnym 13-osobowym składzie i większością 2/3 głosów oraz rezygnacja z unormowania procedury wyboru sędziów TK na poziomie ustawowym, a tym samym przeniesienie tej materii w całości do Regulaminu Sejmu. Opinia krytycznie oceniała także usunięcie przepisu umożliwiającego pociągnięcie sędziego TK do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny, których dopuścił się przed objęciem urzędu oraz usunięcie z ustawy przepisów powtarzających konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej.

Z kolei **Naczelna Rada Adwokacka** w swojej opinii z 17 grudnia 2015 r. wskazała, że szereg przepisów Projektu (przede wszystkim wymóg orzekania w pełnym 13-osobowym składzie większością 2/3 głosów) może doprowadzić do paraliżu prac TK, co narusza prawo jednostki do sądu oraz do złożenia skargi konstytucyjnej, jak również jest niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami trójpodziału władzy i niezależności władzy sądowniczej. Naczelna Rada Adwokacka skrytykowała także usunięcie z ustawy przepisów dotyczących niezawisłości sędziowskiej oraz regulującego miejsce siedziby TK.

Krytycznie do Projektu odniosła się także **Krajowa Rada Sądownictwa** w swojej opinii z 18 grudnia 2015 r. Wskazała, że proponowane zmiany przyczynią się do pogłębienia kryzysu konstytucyjnego i podkreśliła, że tak daleko idące reformy nie powinny być procedowane w błyskawicznym tempie, lecz powinny zostać poprzedzona odpowiednimi konsultacjami. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła także szereg zarzutów merytorycznych do rozwiązań przewidzianych w Projekcie, które w zasadniczej części pokrywały się z argumentami przedstawionymi w ww. opiniach Sąd Najwyższego i Naczelnej Rady Adwokackiej.

Również opinia **Prokuratora Generalnego** z 21 grudnia 2015 r. oceniała projektowane rozwiązania w sposób jednoznacznie negatywny. Prokurator Generalny wskazał, że regulacje dotyczące wymogu orzekania w pełnym składzie i większością 2/3 głosów nie tylko nie podniosą rang rozstrzygnięć TK, lecz wręcz ją obniżą, a ponadto doprowadzą do niemożności rozpatrywania przez Trybunał spraw w rozsądnym terminie. Wprowadzenie wymogu orzekania większością 2/3 Prokurator Generalny ocenił również jako niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji. Jako wątpliwe i dysfunkcyjne, choć same w sobie nie sprzeczne z Konstytucją, Prokurator Generalny ocenił nowe rozwiązania dotyczące podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne. Opinia krytycznie odnosiła się również do przepisów derogujących zawartych w Projekcie, w tym m.in. do uchylenia przepisu regulującego miejsce siedziby TK.

W podobnym tonie utrzymana była opinia **Krajowej Rady Radców Prawnych** z 21 grudnia 2015 r. Krajowa Rada krytycznie odniosła się m.in. do poszerzenia katalogu spraw rozpatrywanych w pełnym składzie oraz zmiany definicji pełnego składu na obejmujący 13 sędziów wskazując, że uzasadnienie projektu w tym zakresie świadczy o „całkowitym braku zrozumienia istoty funkcjonowania władzy sądowniczej i profesjonalnego charakteru Trybunału”. Wymóg orzekania większością 2/3 uznała natomiast za „oczywiście sprzeczny” z art. 190 ust. 5 Konstytucji oraz utrwaloną tradycją postępowania organów władzy sądowniczej w Polsce. Krajowa Rada skrytykowała również przepis intertemporalny zawarty w art. 2 Projektu argumentując, że zarówno jego brzmienie, jak i ratio legis jest w wysokim stopniu niejasne. Podobnie jak ww. organy, Krajowa Rada negatywnie oceniła propozycję derogacji katalogu przepisów wymienionych w art. 4 Projektu.

3.3. Opinia HFPC z 16 grudnia 2015 r.

W dniu 16 grudnia 2015 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka skierowała do Sejmu opinię prawną na temat Projektu ustawy. Fundacja wskazała przede wszystkim, że mimo, iż projekt proponuje regulacje w zakresie fundamentalnych kwestii ustrojowych, nie został poprzedzony jakimikolwiek konsultacjami. Brak konsultacji społecznych oraz zasięgnięcia opinii organów legitymowanych do składania wniosków o kontrolę abstrakcyjną norm jest tym bardziej niezrozumiałe, że zablokowanie działalności Trybunału, będące skutkiem uchwalenia Projektu, prowadziłoby do naruszenia art. 79 Konstytucji przyznającego każdemu prawo do złożenia skargi konstytucyjnej. HFPC podkreśliła, że pominięcie konsultacji społecznych oraz rozpatrywanie Projektu w nadzwyczajnie szybkim tempie nie może znaleźć uzasadnienia w świetle jego treści – Projekt nie regulował przecież kwestii pilnych, wymagających natychmiastowej reakcji ustawodawcy.

Odnosząc się do poszczególnych propozycji legislacyjnych zawartych w Projekcie, HFPC wskazała po pierwsze, że modyfikacja zasad podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne ma charakter arbitralny, a jej rzeczywistym celem jest uniemożliwienie podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego w obecnym jego składzie. Konsekwencją jej uchwalenia byłoby ograniczenie marginesu autonomii decyzyjnej Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w zakresie spraw dyscyplinarnych oraz decyzji dotyczących mandatu sędziego TK.

Krytycznie HFPC odniosła się także do modyfikacji zasad wydawania orzeczeń przez TK. Fundacja zwróciła uwagę, że zawarte w Projekcie uzasadnienie wprowadzenia wymogu orzekania przez TK co do zasady w pełnym 13-osobowym składzie i większością 2/3 głosów jest „wybitnie skromne” i nieprzekonujące. W żadnej z obowiązujących w Polsce procedur sądowych nie istnieje wymóg określonej, kwalifikowanej większości głosów niezbędnych do podjęcia orzeczenia. Takie rozwiązanie, znane z prawa parlamentarnego, jest nieadekwatne do postępowania sądowego. Ponadto, doprowadzi ono do sytuacji, w której do uchwalenia ustawy wymagana będzie niższa większość, niż do wydania orzeczenia w jej przedmiocie przez TK. Przepis taki jest więc nie tylko nieracjonalny, ale też znacząco utrudni kontrolę organów władzy. Ponadto, wprowadzenie zasady orzekania przez TK kwalifikowaną większością głosów byłoby w ocenie HFPC niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten był bowiem jak dotąd powszechnie rozumiany jako obligujący TK do wydawania wyroków większością zwykłą. Fundacja wskazała także na fakt, że brzmienie projektowanego art. 99 ust. 1 zakładało, że wszystkie orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie będą wymagały większości 2/3 głosów, tj. zarówno te o stwierdzeniu naruszenia Konstytucji, jak i te o braku takiego naruszenia. Brak kwalifikowanej większości oznaczać będzie, że Trybunał nie będzie mógł wydać orzeczenia w ogóle, co z kolei będzie generowało znaczną liczbę spraw zawisłych, ale w istocie nierozstrzygniętych. HFPC podkreśliła, że skutkiem uchwalenia Projektu będzie paraliż prac Trybunału, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że aktualnie nie zasiada w nim 13 sędziów uprawnionych do orzekania, a tym samym nie będzie

możliwe skompletowanie pełnego składu. Efekt taki będzie niezgodny z art. 79 Konstytucji gwarantującym jednostkom prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej, a ponadto spowoduje znaczne zwiększenie liczby skarg indywidualnych kierowanych przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Negatywnie HFPC oceniła ponadto art. 2 Projektu, który przewidywał obowiązek wszczęcia na nowo postępowań zainicjowanych przed wejściem w życie ustawy, o ile nie są one prowadzone przez skład sędziów określony w Projekcie. Fundacja podkreśliła, że projektowany przepis wprowadza konieczność rozpoczęcia na nowo procesu rozpoznawania większości spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, co spowoduje radykalne wydłużenie czasu trwania postępowania przed Trybunałem. To z kolei stanowić będzie zaprzeczenie zasady ochrony postępowań będących w toku, jak również kolejny element spowalniający i paraliżujący funkcjonowanie Trybunału.

HFPC wskazała, że również art. 3 Projektu, pozwalający na „cofnięcie” na wniosek uczestników postępowania do ponownego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny nieograniczonej liczby spraw już rozstrzygniętych na posiedzeniu niejawnym, może prowadzić do paraliżu prac Trybunału.

Jako niezasadne HFPC oceniła uchylenie szeregu przepisów dotychczasowej ustawy. Odnosząc się do grupy przepisów derogowanych ze względu na powtórzenie przez nie treści norm konstytucyjnych, Fundacja przypominała, że „Zasady techniki prawodawczej”⁴ przewidują szereg zakazów odnoszących się do powtarzania przepisów występujących w systemie prawa, nie formułują jednak takiego zakazu odnośnie do umieszczania w ustawie przepisów zawartych w Konstytucji. Co więcej, powtórzenie na gruncie ustawy treści przepisów Konstytucji porządkuje szereg kwestii i czyni ustawę bardziej czytelną.

Krytycznie HFPC odniosła się ponadto do uchylenia przepisów ustawy normujących procedurę wyboru sędziów TK, wskazując, że w świetle wyroku Trybunału z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) nie jest to materia zarezerwowana do wyłącznego unormowania na poziomie Regulaminu Sejmu.

Fundacja wskazała ponadto, że uchylenie przepisu przyznającego pracownikom Biura TK uprawnienie do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego bez jakichkolwiek przepisów przejściowych może naruszać wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych i interesów w toku.

Wątpliwości HFPC wzbudziło także uchylenie art. 2 ustawy stanowiącego, że miejscem siedziby TK jest Warszawa. Podkreśliła, że rozwiązanie takie nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, gdyż wbrew deklaracjom projektodawcy nie doprowadzi ono do „przełamania podziału na Warszawę i resztę Polski”. Projektodawca, uchylając przepis regulujący miejsce dotychczasowej siedziby TK, nie wskazał bowiem miejsca, do którego miałyby ona zostać przeniesiona.

W ocenie Fundacji niezasadna była również propozycja uchylenia przepisu umożliwiającego pociągnięcie sędziego TK do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny, których dopuścił się przed objęciem urzędu. Zdaniem HFPC, uzasadnienie podane przez projektodawców w tym zakresie jest nieprzekonujące, gdyż w momencie podejmowania uchwały o wyborze sędziego TK Sejm może nie mieć pełnej wiedzy na temat wszystkich działań podejmowanych przez kandydata w przeszłości, a ponadto analogiczny przepis funkcjonuje m.in. w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych.

4 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.).

Krytycznie Fundacja oceniła również uchylenie przepisu wyłączającego możliwość wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia dyscyplinarnego II instancji argumentując, że taki zabieg będzie niezasadny, gdyż sama derogacja tej normy nie spowoduje, że sędziowie zyskają prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, a ponadto analogicznego prawa nie mają sędziowie sądów powszechnych i administracyjnych. Równie negatywnie HFPC oceniła uchylenie art. 82 ust. 5, art. 112 ust. 2 i art. 137a ustawy.

W podsumowaniu opinii, HFPC wyraziła sprzeciw wobec pospiesznego prowadzenia procesu legislacyjnego w zakresie regulacji o charakterze ustrojowym, a także podkreśliła, że opiniowany Projekt jest w wielu aspektach niezgodny z Konstytucją. Jego przyjęcie będzie także skutkowało paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, co jest niedopuszczalne w demokracji konstytucyjnej. HFPC oceniła, że Projekt w istocie zmierza do zaprzeczenia roli Trybunału Konstytucyjnego w polskim porządku prawnym, wypracowanej przez ostatnie 18 lat obowiązywania Konstytucji RP.

3.4. Pierwsze czytanie Projektu

Następnego dnia po wpłynięciu projektu do Sejmu, tj. 16 grudnia 2015 r., projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, które odbyło się 17 grudnia 2015 r. Sejm odrzucił wniosek o odrzucenie projektu w I czytaniu, w związku z czym został on skierowany do dalszych prac w Komisji Ustawodawczej.

Posiedzenie Komisji Ustawodawczej odbyło się 21 grudnia 2015 r. i trwało blisko 14 godzin, między 10:00 a 24. Wszystkie wnioski opozycji o zarządzanie dłuższej przerwy i zasięgnięcie opinii ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego na temat Projektu zostały odrzucone⁵. Komisja odrzuciła także wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego ws. Projektu. O przeprowadzenie wysłuchania publicznego apelowały w liście z 18 grudnia 2015 r. organizacje pozarządowe, w tym HFPC⁶.

W posiedzeniu Komisji uczestniczył prawnik HFPC, który nie został jednak dopuszczony do głosu.

Podczas posiedzenia Komisji posłowie Prawa i Sprawiedliwości zaproponowali przyjęcie szeregu poprawek, które znacząco modyfikowały oryginalny Projekt, a nawet regulowały kwestie w ogóle nim nie objęte. Dotyczyły one przede wszystkim:

- możliwości wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu na wniosek Ministra Sprawiedliwości;
- możliwości złożenia sędziego przez Sejm w drodze uchwały podejmowanej na wniosek Zgromadzenia Ogólnego TK (uprzednio: wyłącznie na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego);
- możliwości wznowienia postępowania przed TK na wniosek strony w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem przepisów postępowania;
- wejścia w życie ustawy z dniem jej ogłoszenia.

Wobec części poprawek obecni na posiedzeniu eksperci Biura Legislacyjnego formułowali zarzuty możliwej niekonstytucyjności z uwagi na przekroczenie dopuszczalnych granic

5 W tym zakresie doszło jednak do jednego incydentu – w pewnym momencie wniosek opozycji o zarządzanie przerwy w pracach Komisji został początkowo przyjęty przez Komisję, jednak z uwagi na rzekome uczestnictwo w głosowaniu przez osoby nieuprawnione, przewodniczący zarządził reasumpcję głosowania. W powtórny głosowaniu wniosek o przerwę został odrzucony.

6 Apel dostępny jest na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/apel-organizacji-pozarządowych-zajmujących-sie-monitorowaniem-prawa-i-procesu-stanowienia-prawa-w-zwiazku-z-projektem-zmiany-ustawy-o-tk/>.

poprawek, co mogło skutkować naruszeniem zasady trzech czytań (art. 119 Konstytucji). Biuro Legislacyjne wskazywało, że poprawki te ingerują w podstawową treść ustawy o TK, a tym samym zgłaszanie ich na etapie prac Komisji może prowadzić do obejścia wymogu przejścia pełnej ścieżki postępowania w Sejmie. Zastrzeżenia te nie zostały jednak wzięte pod uwagę, zgłoszone poprawki były z kolei przedmiotem dalszych prac komisji.

Szereg rozwiązań Projektu oraz proponowanych poprawek zostało zakwestionowanych przez Biuro Legislacyjne również na poziomie merytorycznym. Zastrzeżenia te dotyczyły m.in. składania sędziów z urzędu przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego, wymogu orzekania przez TK większością 2/3, możliwości wznowienia postępowania na wniosek uczestnika w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem przepisów postępowania, wejścia w życie ustawy z dniem jej ogłoszenia. Także i te uwagi nie zostały jednak uwzględnione, podobnie jak i wszystkie propozycje poprawek składane przez opozycję.

Ostatecznie Komisja przyjęła sprawozdanie rekomendujące przyjęcie Projektu (dalej: „Sprawozdanie”, druk sejmowy nr 144) z pewnymi modyfikacjami polegającymi na zmianie lub uchyleniu niektórych przepisów zawartych w oryginalnym Projekcie bądź dodaniu do niego nowych treści.

Nowość normatywną stanowiły przede wszystkim propozycje zmian dotyczące **postępowania dyscyplinarnego** wobec sędziów TK oraz zasad składania sędziów z urzędu. W odniesieniu do tej pierwszej kwestii, Sprawozdanie przewidywało po pierwsze możliwość skierowania przez Ministra Sprawiedliwości lub Prezydenta RP wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK, a także zmianę katalogu sankcji, jakie można było nakładać na sędziego – wyeliminowano spośród nich bowiem karę złożenia z urzędu. Uprawnienie do pozbawienia sędziego funkcji przyznano wyłącznie Sejmowi, który miał o powyższej kwestii decydować w formie uchwały podejmowanej na wniosek kierowany „w szczególnie rażących przypadkach” przez Zgromadzenie Ogólne TK. Wniosek taki Zgromadzenie mogło podjąć *ex officio* bądź z inicjatywy Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości.

Inny z przepisów dodanych do Projektu na etapie postępowania przed Komisją Ustawodawczą dotyczył niemożności przeprowadzenia rozprawy w danej sprawie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawach orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy. Odstępstwa od tej reguły (możliwość skrócenia ww. terminów o połowę) miały być dopuszczalne tylko w przypadkach przewidzianych w Projekcie.

Kolejna daleko idąca propozycja legislacyjna zawarta w Sprawozdaniu dotyczyła możliwości wznowiania postępowania na wniosek uczestnika postępowania w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem przepisów postępowania. Zmodyfikowano także zasady kolejności rozpoznawania spraw przez Trybunał. Zgodnie z dodanym art. 80 ust. 2 terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Od tej reguły projektodawca nie przewidział żadnych wyjątków.

Kolejnymi zmianami, jakie przewidywało Sprawozdanie, a których nie wprowadzał Projekt było usunięcie rozdziału 10. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który regulował zasady prowadzenia postępowania w sprawie o stwierdzenia przez TK przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz ograniczenie kompetencji TK do zadań wymienionych w Konstytucji (zmiana art. 1 ustawy o TK).

Sprawozdanie wprowadzało pewną modyfikację do przewidzianych w Projekcie rozwiązań w zakresie katalogu spraw rozpoznawanych przez poszczególne składy TK. Zmiany te polegały przede wszystkim na poszerzeniu, w stosunku do oryginalnego Projektu, katalogu spraw rozpoznawanych w składzie 7 sędziów – skład taki miał być właściwy w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym oraz dotyczących zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. W dalszym ciągu zasadę miało jednak stanowić orzekanie w pełnym 13-osobowym składzie większością 2/3 głosów.

W trakcie prac w komisji w projekcie zrezygnowano z propozycji składania ślubowania przez wybranego sędziego TK przed Marszałkiem Sejmu oraz z propozycji wszczynania na nowo niezakończonych postępowań, które nie były prowadzone przez skład sędziów określony w nowelizacji.

W stosunku do pierwotnego Projektu, Sprawozdanie Komisji znacząco rozbudowało i modyfikowało przepisy przejściowe do ustawy. Znowelizowane przepisy miały być stosowane w postępowaniach wszczętych, lecz niezakończonych przed wejściem w życie Projektu, jeśli Prezes TK nie zawiadomił jeszcze uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez skład orzekający. Rozprawa w sprawach wszczętych, lecz nie zakończonych przed wejściem w życie Projektu nie mogła się odbyć wcześniej niż w terminie określonym w Projekcie. Ponadto Sprawozdanie precyzowało, że wymóg rozpoznawania spraw w kolejności wpływu dotyczyć miał także spraw wszczętych, lecz niezakończonych przed wejściem Nowelizacji w życie. W sposób radykalny zmieniono także *vacatio legis* Nowelizacji – miała ona wejść w życie z momentem jej ogłoszenia.

3.5. Drugie czytanie w Sejmie

Po przyjęciu sprawozdania przez Komisję, 22 grudnia 2015 r. odbyło się II czytanie. W jego trakcie zaproponowano przyjęcie kolejnych poprawek, które zostały skierowane do Komisji Ustawodawczej w celu zaopiniowania.

Komisja pozytywnie zaopiniowała poprawki dotyczące przede wszystkim:

- usunięcia z Projektu przepisu umożliwiającego wznowienie postępowania w przypadku wydania orzeczenia z rażącym naruszeniem postępowania;
- umożliwienia osobom, które do dnia wejścia w życie ustawy przepracowały w Biurze TK co najmniej 5 lat, przystąpienia do egzaminu sędziowskiego w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu;
- rezygnacji z usunięcia przepisu dotyczącego miejsca siedziby TK (Warszawa).

Odnosząc się do tej ostatniej poprawki warto wskazać, że na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 22 grudnia 2015 r. przedstawiciel wnioskodawców uzasadniał jej wniesienie tym, że propozycja przeniesienia siedziby TK poza Warszawę była tylko „testem” stosunku opozycji do Polaków i innych miast w Polsce.

3.6. Trzecie czytanie w Sejmie

Po przyjęciu dodatkowego sprawozdania przez Komisję Ustawodawczą, jeszcze tego samego dnia (22 grudnia 2015 r.) Projekt został skierowany na posiedzenie plenarne Sejmu w celu odbycia jego trzeciego czytania. Po przeprowadzeniu trzeciego czytania odbyło się głosowanie, w wyniku którego Projekt został uchwalony w wersji uwzględniającej poprawki zgłoszone w trakcie II czytania.

3.7. Postępowanie legislacyjne w Senacie

22 grudnia 2015 r. Nowelizację uchwaloną przez Sejm przekazano Marszałkowi Senatu, który z kolei skierował ją (druk senacki nr 58) do rozpatrzenia na połączonym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu, które odbyło się następnego dnia, tj. 23 grudnia 2015 r.

W trakcie posiedzenia krytyczną opinię nt. Nowelizacji przedstawiła ekspertka Senackiego Biura Legislacyjnego, która wskazywała m.in. że:

- w świetle konstytucyjnych gwarancji niezależności TK niedopuszczalne jest powierzenie Sejmowi kompetencji do składania z urzędu sędziów TK;
- niezgodne z Konstytucją jest podwyższenie większości wymaganej do wydania wyroku w sprawach rozpatrywanych w pełnym składzie do 2/3;
- niewłaściwym rozwiązaniem jest usunięcie z ustawy przepisów regulujących procedurę wyboru sędziów TK i unormowanie tej kwestii w całości na poziomie Regulaminu Sejmu;
- niezgodne z gwarantowanym w Konstytucji i EKPC prawem do sądu jest wydłużenie czasu postępowania przed TK poprzez znaczące wydłużenie czasu jaki musi upłynąć między zawiadomieniem uczestników o terminie rozprawy a rozprawą;
- niezgodne z Konstytucją jest natychmiastowe wejście w życie Nowelizacji po jej ogłoszeniu;
- usunięcie przepisu pozwalającego na pociągnięcie sędziego TK do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny popełnione przed objęciem stanowiska sędziego jest niespójne z regulacjami dotyczącymi sędziów sądów powszechnych czy sędziów Sądu Najwyższego;
- nieracjonalne jest uchylene przepisu, stosownie do którego od orzeczenia sądu dyscyplinarnego II instancji nie przysługuje skarga kasacyjna, gdyż samo usunięcie takiej normy nie spowoduje jeszcze, że skarga kasacyjna będzie przysługiwać;
- szereg przepisów powoduje wewnętrzną niespójność ustawy o TK; wiele regulacji jest nieracjonalnych i nieuzasadnionych⁷.

Równie krytyczną opinię nt. Nowelizacji przedstawił przedstawiciel Prokuratora Generalnego, który wskazał, że szereg jej przepisów narusza Konstytucję, zaś wiele, nawet jeśli nie łamie Konstytucji, jest niekorzystnych z perspektywy efektywności postępowania przed TK.

W posiedzeniu Komisji uczestniczyli również przedstawiciele organizacji pozarządowych, tj. Obywatelskiego Forum Legislacji, Fundacji Panoptykon, Amnesty International i HFPC. Przedstawili oni wspólne stanowisko, zgłaszając szereg zastrzeżeń zarówno co do sposobu procedowania (wyjątkowo szybkie tempo prac, ignorowanie krytycznych uwag co do konstytucyjności Nowelizacji, przyjmowanie poprawek wykraczających daleko poza pierwotny zakres normowania Projektu), jak i rozwiązań merytorycznych przewidzianych w Ustawie (argumenty w tym zakresie w znacznym stopniu powielały się z przedstawionymi powyżej uwagami Biura Legislacyjnego Senatu).

Mimo powyższych zastrzeżeń Komisje odrzuciły wszystkie propozycje poprawek zgłaszane przez opozycję i zarekomendowały przyjęcie Nowelizacji bez poprawek.

7 Opinia dostępna na stronie: <http://senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3346/plik/058.pdf>.

Po przyjęciu sprawozdania przez Komisję, Nowelizacja jeszcze tego samego dnia trafiła na posiedzenie plenarne Senatu. Po wielogodzinnych obradach, Senat ok. godziny 4 nad ranem przegłosował przyjęcie Nowelizacji bez poprawek.

3.8. Apel HFPC do Prezydenta o skierowanie Nowelizacji do Trybunału Konstytucyjnego

24 grudnia 2015 r., już po uchwaleniu Nowelizacji przez Parlament, HFPC skierowała apel do Prezydenta RP o skierowanie Nowelizacji do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności.

Fundacja podkreśliła, że sposób uchwalenia Nowelizacji wiązał się z poważnymi naruszeniami procedury legislacyjnej, w tym przede wszystkim wynikającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP zasady trzech czytań.

Ponadto, wątpliwości konstytucyjne HFPC budził szereg przepisów Nowelizacji, które prowadzić będą do paraliżu prac Trybunału Konstytucyjnego i uniemożliwienia mu wykonywania jego konstytucyjnych zadań. Fundacja podkreśliła ponadto, że Nowelizacja narusza fundamentalne zasady niezawisłości sędziego oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz trójpodziału władzy. Jej wejście w życie z dniem ogłoszenia łamie z kolei zasadę lojalności państwa i rzetelności uchwalanego przez nie prawa.

HFPC podkreśliła, że uniemożliwienie sprawnego funkcjonowania Trybunału będzie wiązało się z negatywnymi konsekwencjami na poziomie prawa międzynarodowego w szczególności w świetle zasady subsydiarności obowiązującej na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Brak zapewnienia efektywnych mechanizmów dochodzenia praw przed Trybunałem Konstytucyjnym skutkować będzie zmianą linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ponieważ zmieniają się dostępne i skuteczne mechanizmy ochrony praw i wolności na poziomie krajowym

3.9. Podpisanie Nowelizacji przez Prezydenta i jej wejście w życie

Pomimo apelu HFPC jak również wielu przytoczonych powyżej opinii krytycznych, Prezydent RP podpisał Nowelizację w dniu 28 grudnia 2015 r. W tym samym dniu została ona ogłoszona, a tym samym weszła w życie.

4. Przebieg procesu legislacyjnego z perspektywy zgodności z Konstytucją

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka podstawowy problem związany z trybem postępowania legislacyjnego w przedmiocie ustawy z 22 grudnia 2015 r. dotyczy przede wszystkim **czasu**, w jakim ustawa została uchwalona przez parlament w procedurze ustawodawczej. Jest to kolejny przykład pospiesznego uchwalania ustawy o charakterze ustrojowym. Poprzednia nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (z 19 listopada 2015 r.), będąca przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15) również została w przeciągu zaledwie kilku dni.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Wynika to m.in. ze swobody w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Zdaniem Trybunału, swoboda ta jest ograniczona wymogiem rozpatrzenia projektu przez Sejm w trzech czytaniach, co wynika z art. 119 Konstytucji.

Pewne ograniczenia w zakresie tzw. projektów pilnych wynikają również z art. 123 Konstytucji, który wyłącza możliwość uznania przez Radę Ministrów projektów za pilne, jeśli dotyczą one projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta

Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Uznanie projektu za pilny skutkuje m.in. terminami jego rozpatrzenia przez Senat (do 14 dni) oraz terminem podpisania przez Prezydenta (do 7 dni).

Z jednej strony art. 123 Konstytucji ogranicza autonomię ustawodawczą Sejmu, z drugiej jednak podkreśla ją, odnosząc zakaz uznawania projektów za pilne jedynie do projektów rządowych. Podobnie jednak, jak argumentowano podczas rozprawy w dniu 9 grudnia 2015 r., zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wykładnia art. 123 Konstytucji powinna w większym stopniu uwzględniać cel tego przepisu, tj. zapewnienie aby kwestie kluczowe dla sprawnego funkcjonowania organów konstytucyjnych, jak również zagadnienia zawarte w regulacjach kodeksowych, nie były modyfikowane pośpiesznie. Wydaje się zatem, że taki cel wyłączenia zawartego w art. 123 ust. 1 Konstytucji, powinien mieć zastosowanie do wszystkich projektów ustaw procedowanych w Sejmie. Jest to tym bardziej zasadne, że znacząca część projektów kierowanych do Sejmu stanowi projekty poselskie, które nie wymagają przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych, tak jak ma to miejsce w przypadku rządowych projektów ustaw.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka autonomia Sejmu i wynikająca z niej swoboda w zakresie tempa prac legislacyjnych doznaje w świetle Konstytucji ograniczeń wynikających m.in. z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2) i domniemania racjonalności ustawodawcy oraz zasady dialogu społecznego (art. 20). Realizacja tych norm konstytucyjnych w ramach procesu ustawodawczego wymaga zapewnienia odpowiedniego czasu. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do projektów wskazanych w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Ustawa z 22 grudnia 2015 r. nowelizująca m.in. tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak również kwestie związane ze statusem sędziego TK, mieści się kategorii „ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych”.

Umożliwienie procedowania w przyszłości w analogiczny sposób ustaw regulujących ustroj najważniejszych organów państwa stanowić będzie zagrożenie dla stabilności ustroju, jak również może stanowić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa, m.in. z uwagi na fakt, że zbyt szybkie procedowanie ustaw (nie zawierających norm stanowiących *vacatio legis*) może zagrażać pewności obowiązującego prawa.

Pospieszny tryb procedowania miał wpływ na szereg uchybień w ramach procedowania nad projektem:

- nie zasięgnięto opinii eksperckich zleconych przez Biuro Analiz Sejmowych,
- poprawki do projektu były formułowane w trakcie posiedzenia Komisji, co uniemożliwiało ich pełną bieżącą ocenę przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu,
- zgłoszone poprawki, które wykraczały poza pierwotny zakres projektu, które powinny przybrać formę nowego projektu ustawy, były procedowane w ramach projektu z druku sejmowego 122.

Mimo iż ustawa ma bezpośredni wpływ na mechanizmy wzajemnego równoważenia się władz, wpływa ona również na szereg podmiotów, którym przysługuje legitymacja do inicjowania postępowań przed Trybunałem, bądź będących stronami takich postępowań. W szczególności jednak, ustawa regulując tryb postępowania przed TK ma bezpośredni wpływ na praktyczny kształt prawa do skargi konstytucyjnej (art. 79).

Równoległe do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego związanego z konstytucyjnymi wymogami procesu legislacyjnego, wypracowano szereg mechanizmów i dobrych praktyk (przede wszystkim w ramach rządowego procesu legislacyjnego) związanych z projektowaniem aktów prawnych. Niestety nie znajdują one odzwierciedlenia w Regulaminie

Sejmu i w niewielkim stopniu w praktyce procesu ustawodawczego. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Regulamin Sejmu oraz praktyka jego stosowania podczas procesu legislacyjnego powinny odzwierciedlać wskazane powyżej zasady konstytucyjne, które mogą mieć bezpośredni wpływ na kształt tworzonego prawa.

W świetle tak pospiesznie prowadzonego postępowania legislacyjnego, kluczowe znaczenie wydaje się mieć cel projektowanej regulacji, a tym samym – jak można domniemywać – powód tak znacznego pośpiechu. Przedstawiciele wnioskodawców wskazywali przy tym przede wszystkim na potrzebę „zakończenia kryzysu konstytucyjnego” związanego z Trybunałem Konstytucyjnym⁸. Zdaniem HFPC, kierunek zmian wprowadzonych ustawą z 22 grudnia 2015 r. stanowi skutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 oraz 9 grudnia 2015 r. Reakcja ustawodawcza parlamentu w tym zakresie zdaje się zmierzać do rozwiązań, które uniemożliwią przyszłości tak szybką i skuteczną reakcję Trybunału na bieżące zmiany prawa.

5. Zakres i charakter głównych zmian wprowadzonych ustawą z 22 grudnia 2015 r.

5.1. Status sędziego TK i zakres niezależności Trybunału

Przede wszystkim ustawa wprowadziła zmiany w zasadach inicjowania **postępowań dyscyplinarnych** wobec sędziów TK. Od dnia wejścia ustawy w życie, tj. od 28 grudnia 2015 r., takie postępowanie może zostać wszczęte na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub Prezydenta RP w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony. Art. 28a zd. 2 ustawy o TK przewiduje, że postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu 7 dni od dnia wydania postanowienia.

W trakcie prac legislacyjnych w Komisji Ustawodawczej przedstawicielka wnioskodawców argumentowała, że przyznanie Prezydentowi nowej kompetencji do wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wynika z art. 126 Konstytucji⁹. Nie wskazano jednak z jakiej normy konstytucyjnej wynika analogiczna kompetencja Ministra Sprawiedliwości, który nie posiada takiej kompetencji w stosunku np. do sędziów Sądu Najwyższego. Przypadki, w którym możliwym staje się, chociażby niewładcze, ingerowanie władzy wykonawczej w funkcjonowanie sądów i trybunałów, które w świetle art. 173 Konstytucji są odrębne od innych władz. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do sądu konstytucyjnego, który pełni kontrolę nad działalnością prawodawczą innych organów politycznych.

Po drugie, ustawa ogranicza katalog kar dyscyplinarnych, które na skutek przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego będzie mógł orzec Trybunał Konstytucyjny wobec sędziego TK. Poprzez uchylenie art. 31 pkt 3, katalog ten składa się z dwóch możliwych kar dyscyplinarnych – upomnienia oraz nagany. Natomiast kompetencja do orzeczenia kary złożenia sędziego z urzędu została przekazana Sejmowi, który podejmuje decyzje w tym przedmiocie na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK.

8 Wypowiedź posła A. Mularczyka w trakcie II czytania projektu ustawy, Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 grudnia 2015 r. (drugi dzień obrad), s. 89: „ten projekt ustawy ma za zadanie zakończyć kryzys konstytucyjny”.

9 Wypowiedź poseł K. Pawłowicz podczas posiedzenia Komisji Ustawodawczej w dniu 21 grudnia 2015 r.: „Dodam, że legitymacja prezydenta wynika z art. 126 konstytucji, który miałby prawo skorzystać z tej kompetencji, na podstawie art. 126 ust. 2, który mówi, że prezydent czuwa nad przestrzeganiem konstytucji. Ma prawo wystąpić z inicjatywą i zwrócić uwagę na działania, które niektórzy sędziowie podejmują, a które na dzień dzisiejszy nie podlegają żadnej społecznej kontroli. Proszę mi nie przeszkadzać. Ma takie prawo, bo ma najsilniejszą legitymację społeczną. Jeszcze raz powiem, wniosek prezydenta i ministra sprawiedliwości...będzie uwzględniony, jeśli prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony, nie nada mu dalszego biegu.” Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 5) z dnia 21 grudnia 2015 r s. 34-35.

W trakcie prac Komisji Ustawodawczej, przedstawiciele projektodawców argumentowali: „Przyjmujemy bowiem zasadę, powiem to już teraz, że prawo wygaszania mandatu służy podmiotowi, który powołuje. Czyli nie odbieramy w żaden sposób kompetencji samemu Trybunałowi, Zgromadzeniu Ogólnemu, natomiast kompetencja ta dla porządku powinna służyć Sejmowi”¹⁰. Ponadto, przedstawiciele wnioskodawców argumentowali, że takie rozwiązanie podnosi gwarancję niezawisłości sędziego¹¹. Jednak w trakcie dyskusji wskazano: „chcemy mieć kontrolę nad tą decyzją” z uwagi na troskę „o nieusuwalność ze stanowiska sędziowskiego”¹².

Zdaniem HFPC, pozbawienie Trybunału kompetencji do orzekania o usunięciu sędziego z urzędu – jest to objęte sferą niezależności i odrębności sądownictwa, o którym mowa w art. 173 Konstytucji. Co więcej, w świetle art. 180 ust. 2 Konstytucji, złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. W świetle ustawy z 22 grudnia 2015 r. skierowanie wniosku o złożenie z urzędu sędziego Trybunału jest możliwe „w szczególnie rażących przypadkach” „po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego” (art. 36 ust. 2 ustawy o TK). Ogólnikowość sformułowań zdaje się sugerować, że nie mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym, które kończyłoby się orzeczeniem kary złożenia z urzędu. Ostateczna decyzja w tym zakresie została pozostawiona Sejmowi – władzy ustawodawczej – który pomimo zaistnienia skonkretyzowanych przesłanek uzasadniających złożenie sędziego z urzędu, potwierdzonych uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, ostatecznie nie zdecyduje się podjąć takiej decyzji. Blokowana będzie tym samym możliwość realizacji kompetencji zarezerwowanej dla władzy sądowniczej wyrażonej w art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Ściśle związana jest z tym kolejna zmiana polegająca na uchyleniu art. 28 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału. Uchylenie tego przepisu ma na celu wyłączenie możliwości orzeczenia przez sam Trybunał w ramach postępowania dyscyplinarnego o tym, iż sędzia przed objęciem urzędu „uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału”. Nawet jeśli takie przesłanki nastąpią, Trybunał nie będzie mógł ich zweryfikować w ramach postępowania dyscyplinarnego, jak również nie będzie mógł orzec wobec takiego sędziego kary złożenia z urzędu. Podobnie jak w wypadku zmian wynikających z art. 31a ustawy o TK, również uchylenie art. 28 ust. 2 wpływa na odrębność władzy sądowniczej i kompetencji do prowadzenia skutecznych postępowań dyscyplinarnych, które mają zagwarantować, że sędziami są osoby o najwyższych walorach merytorycznych i etycznych. Projektodawcy wyszli jednak z założenia, że decyzja Sejmu o powołaniu sędziego powinna być ostateczna i nie powinna być weryfikowana ewentualnym postępowaniem dyscyplinarnym. Zdaniem projektodawców, „takie rozwiązanie jest ingerencją w uprawnienia Sejmu. To Sejm ocenia postawę i zachowanie kandydata przed wyborami i podejmuje akceptację poprzez akt wyboru. Utrzymywanie normy pozwalałoby wzruszać trybunałowi oceny Sejmu, co byłoby sprzeczne z art. 194 konstytucji”¹³.

10 Ibidem, wypowiedź poseł K. Pawłowicz, s. 19.

11 Ibidem, wypowiedzi posła S. Piotrowicz oraz K. Pawłowicz, s. 29-30.

12 Wypowiedź posła S. Piotrowicza w trakcie II czytania projektu ustawy, Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 grudnia 2015 r. (drugi dzień obrad), s. 106-107: „Skoro chcemy mieć kontrolę nad tą decyzją, no to chyba w trosce o nieusuwalność ze stanowiska sędziowskiego”.

13 Sprawozdanie Stenograficzne z 5. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 17 grudnia 2015 r. (trzeci dzień obrad), s. 247.

Czwarta kategoria zmian dotyczących statusu sędziów TK dotyczy usunięcia art. 19 i 20 ustawy regulujących procedurę wyboru sędziów TK. Zdaniem HFPC, takie rozwiązanie narusza art. 112 Konstytucji, który reguluje zakres kompetencji pozostawionych Regulaminowi Sejmu. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. „*procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. (...) Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu (...) Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach*”. Usunięcie art. 19 oraz 20 ustawy o TK oznacza przesunięcie materii ustawowej do regulacji wewnętrznej, zawartej na poziomie Regulaminu Sejmu.

Powyższe wskazuje, że ustawa wprowadziła istotne zmiany mające wpływ na autonomię Trybunału Konstytucyjnego – w zakresie postępowań dyscyplinarnych oraz mechanizmów kształtujących skład Trybunału.

5.2 Tryb postępowania przed TK

Drugi rodzaj wprowadzonych zmian odnosi się do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie spraw zawisłych przed Trybunałem. Przede wszystkim, znowelizowane art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK przewiduje, że Trybunał co do zasady orzeka w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej. W świetle nowelizacji, sprawy, które powinny być rozpatrywane przez skład 7 sędziów to te wszczęte skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym oraz dotyczące zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie¹⁴.

Jak wynika z wypowiedzi projektodawców, pełen skład ma odpowiadać powadze rozpoznawanych kwestii konstytucyjnych. Ma on zapewnić bardziej wnikliwe rozpoznanie sprawy¹⁵. Z kolei uzasadnienie dla stworzenia nowego składu (7 sędziów) wiąże się z tym, że „odpowiada to poziomowi prawie połowy liczby sędziów”¹⁶.

Co więcej, Orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału (art. 44 ust. 3). To z kolei, w ocenie projektodawcy ma zbliżyć praktykę orzeczniczą do normy konstytucyjnej, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów¹⁷.

Dla porównania w projekcie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 12 listopada 2015 r., (druk sejmowy nr 6) projektodawca wskazywał na potrzebę uregulowania pełnego

14 W odniesieniu do wprowadzonej zmiany związanej z poszerzeniem katalogu spraw rozpatrywanych przez skład złożony z 7 sędziów, poseł A. Mularczyk podczas II czytania wskazał, że projektodawca wychodzi „naprzeciw postulatam, aby nie wszystkie sprawy były rozpatrywane w pełnym składzie Trybunału. Sądzę, że ta poprawka spowoduje, że sprawy będą rozpatrywane znacznie szybciej niż dotychczas” (Sprawozdanie Stenograficzne, s. 51).

15 W trakcie debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu – podczas I czytania projektu - przedstawiciel wnioskodawców wskazał: „(w)ymaganie, aby trybunał rozpatrywał sprawy w pełnym składzie, wynika z konieczności wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego. W ustawie z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym zasada ta doznała deprecjacji przez przyjęcie, że większość spraw trafiających do trybunału może być rozpatrywanych przez 5 sędziów” (s. 246).

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*: „W ustawie z 25 czerwca 2015 r. orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 9 sędziów. Różnica między 9 osobami a 15 osobami jest zbyt wielka, aby twierdzić, że 9 osób stanowi pełny skład. Z kolei 15 osób może stanowić problem w sytuacji konieczności wyłączenia sędziego. Zasadne jest zatem podniesienie minimalnej liczby sędziów stanowiących pełny skład do co najmniej 13 sędziów. To zabezpieczy jakość i obiektywizm orzeczeń, a także da margines bezpieczeństwa w przypadku wyłączenia niektórych sędziów”.

składu na poziomie 11 sędziów (projektowany art. 44 ust. 3). Takie różnice wskazują na arbitralny dobór.

Wydaje się, że zdaniem projektodawców podwyższenie składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w przedmiocie np. wniosków kierowanych do Trybunału, ma zapewnić lepszą jakość orzeczenia. Jednak wśród wypowiedzi zwolenników wprowadzonych zmian dostrzec można również sugestię, że przykładowo „3 sędziów nie może kwestionować woli całej Wysokiej Izby, Sejmu, Senatu, a także prezydenta”¹⁸.

Kolejna zmiana wynikająca z ustawy z 22 grudnia 2015 r. wymaga, aby orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów (art. 99 ust. 1). Mimo iż literalnie ten przepis jest sprzeczny z art. 190 ust. 5 Konstytucji¹⁹, projektodawcy argumentowali: „*orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Tak stanowi art. 190 ust. 5 konstytucji, w przeciwieństwie w szczególności do art. 120 konstytucji, który stanowi, że Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów. Pierwszy z powołanych przepisów nie rozstrzyga, o jaką większość chodzi. Obok większości zwykłej możliwa jest także kwalifikowana. Wymóg, by w zmienianym art. 99 ust. 1 orzeczenia trybunału wydawane w pełnym składzie zapadały większością 2/3 głosów, zwiększa jedynie powagę i znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.*”

Nie jest przy tym jasne jakie będą skutki procesowe w przypadku, kiedy rozstrzygnięcie Trybunału w danej sprawie nie uzyska wymaganej większości. Ewentualna propozycja, aby stanowiło to przesłankę umorzenia postępowania, nie znajduje odzwierciedla w pozostałych przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²⁰. Drugi argument użyty w trakcie debaty sejmowej wskazywałby, że zmiana wprowadzona w art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, spowoduje, że „będzie powaga orzecznictwa, to orzecznictwo będzie jednolite i nie będzie zmieniało się z kadencji na kadencję”²¹. Ostatecznie jednak najważniejszy zdaniem HFPC, jest argument w świetle którego wymóg kwalifikowanej większości spowoduje wzmocnienie domniemania konstytucyjności, tzn. trudniej będzie uznać ustawę za niezgodną z Konstytucją²². To z kolei, w bezpośredni sposób skutkuje obniżeniem roli Trybunału Konstytucyjnego.

18 Wypowiedź posła A. Mularczyka podczas I czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, Sprawozdanie Stenograficzne, s. 249.

19 Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

20 Wypowiedź M. Warcińskiego, dyrektora Biura Analiz Sejmowych podczas posiedzenia Komisji Ustawodawczej w dniu 21 grudnia 2015 r.: „Jeżeli chodzi o skutki nieosiągnięcia 2/3 przez pełny skład, o czym mówił pan poseł Budka, to jest taki ciekawy zarzut procesowy, interesujący i zasadny. Ale można go rozstrzygnąć, opierając się na art. 174 konstytucji w związku z art. 355 Kodeksu postępowania cywilnego. Innymi słowy, jeśli nie można zgromadzić 2/3 i nie można wydać wyroku, to stosuje się przepis – tak na gorąco o tym mówię – można byłoby zastosować przepis Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi o tym, kiedy można umorzyć postępowanie, jeżeli orzeczenie jest zbędne lub niedopuszczalne z innych powodów. W tym wypadku wyrok będzie niedopuszczalny, bo się nie osiągnie 2/3. Co to nam daje? **To nam daje zwrot do domniemania konstytucyjności.** To nie jest tak, że nic nie ma, nic się nie dzieje, jest czarna dziura. Działa domniemanie konstytucyjności, o którym wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny się wypowiadał. Innymi słowy, jeśli nie zbierzemy 2/3, Trybunał umarza postępowanie i przepis jest oparty na domniemaniu konstytucyjności. Ale zgadzam się, że to jest takie ekwilibrystyczne i można byłoby ewentualnie, jeśli jest zgoda na te 2/3, żeby dodać ustęp, który przesądzałby te kwestie jednoznacznie, że jest umorzenie postępowania. Żebyśmy nie kombinowali, że art. 74 ustawy o TK odsyła do k.p.c. i w ten sposób mamy umorzenie postępowania” (Sprawozdanie Stenograficzne, s. 79).

21 Wypowiedź posła A. Mularczyka podczas I czytania projektu „To spowoduje, że będzie powaga orzecznictwa, to orzecznictwo będzie jednolite i nie będzie zmieniało się z kadencji na kadencję” (s. 249).

22 Wypowiedź posła S. Piotrowicza podczas II czytania projektu (Sprawozdanie Stenograficzne, s. 80): „Przecież trzeba wyjść z następującego założenia, ustawa cieszy się zgodnością z konstytucją dopóki ta zgodność nie zostanie zakwestionowana przez Trybunał. Jeżeli w Trybunale nie znajdzie się taka liczba sędziów, to znaczy, że ustawa jest zgodna z konstytucją”.

Kolejna zmiana związana z trybem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym to wprowadzony w trakcie prac w Komisji Ustawodawczej art. 80 ust. 2, zgodnie z którym terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Uzasadnienie wprowadzonej zmiany, nie pozostawia – zdaniem HFPC – wątpliwości, że ustawa z 22 grudnia 2015 r. stanowi ustawodawczą reakcję na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2015 r. niekorzystne dla Sejmu. Zdaniem projektodawców nowelizacja „ograniczy czy też wyeliminuje możliwość uznaniowego wyznaczania terminów rozpraw czy też dobierania składu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”²³.

Analogiczny skutek wynika również z brzmienia znowelizowanego art. 87 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który formułuje normę, zgodnie z którą rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy. Na podstawie dodanego ust. 2A Prezes Trybunału może skrócić te terminy o połowę. Jak wskazywali projektodawcy, taki przepis ma zapewnić równość wobec prawa²⁴.

Całokształt wprowadzonych zmian zmierza, w ocenie HFPC, po pierwsze, do zwiększenia wpływu władzy ustawodawczej oraz wykonawczej na Trybunałem Konstytucyjnym, po drugie, do spowolnienia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, tak aby nie było możliwe bieżące i skuteczne reagowanie na przykłady ustawodawstwa niezgodnego z Konstytucją.

Ustawodawstwo, mające na celu osłabienie jednego z mechanizmów ochrony Konstytucji, w sposób fundamentalny narusza art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

6. Analiza prawnoporównawcza

W kontekście powyższych argumentów, chcielibyśmy wskazać na dotychczasowego przypadku kryzysów konstytucyjnych, które w wyniku decyzji ustawodawczych skutkowały paraliżem funkcjonowania sądów konstytucyjnych. Instytucja sądownictwa konstytucyjnego, związana z ingerencją władzy sądowniczej w sferę uprawnień władzy ustawodawczej, z samej swojej istoty narażona jest na ataki polityczne kwestionujące jej demokratyczną legitymację i prawo do sprzeciwiania się woli suwerena.

6.1. Historyczne przykłady konfliktów między rządem a sądem konstytucyjnym

Poważny kryzys instytucjonalny, prowadzący ostatecznie do jego marginalizacji, dotknął już w latach 30. XX w. pierwszy europejski sąd konstytucyjny, tj. sąd Austrii. Został on utworzony w 1919 r. jako następca istniejącego od 1869 r. Sądu Rzeszy. Początkowo jego kompetencje były dość ograniczone. Dopiero Konstytucja Austrii z 1920 r., nadając mu uprawnienie do badania konstytucyjności ustaw, uczyniła z niego pełnoprawny, scentralizowany sąd konstytucyjny. Sędziów Sądu Konstytucyjnego miało wybierać obie izby parlamentu. Dodatkowe uprawnienia przyznała Sądowi Konstytucyjnemu nowela konstytucyjna z 1925 r. Z kolei nowelizacja Konstytucji z 1929 r. w sposób znaczący zmodyfikowała przepisy organizacyjne dotyczące Sądu Konstytucyjnego. Prawo do

23 Wypowiedź posła A. Mularczyka podczas I czytania projektu, s. 249.

24 Wypowiedź posła S. Piotrowicza podczas II czytania projektu (Sprawozdanie Stenograficzne, s. 71): „Nam zależy także na zachowaniu pewnej równości, aby nie było takiej sytuacji, że jedne sprawy czekają na rozpoznanie całymi latami, a w innych sprawach, w zależności od tego, kto ze skargą występuje, orzeczenie Trybunału następuje tego samego dnia. Chodzi nam o to, aby Trybunał równo traktował wszystkich uczestników postępowania. To jest ta naczelną zasadą, którą kierujemy się. W związku z tym wśród pytań prawnych i skarg, wiadomo, dobrze byłoby, żeby we wszystkich sprawach rytmicznie i szybko się odbywało postępowanie, ale chcemy nadać priorytet tym, które dotyczą najwyższych wartości, praw i wolności obywatelskich. Chcemy tego typu sprawom nadać priorytet”

mianowania sędziów przyznano Prezydentowi Republiki, który miał działać na wniosek rządu oraz obu izb parlamentu – każdy z tych organów mógł nominować określoną liczbę kandydatów na sędziów. Kryzys rządów parlamentarnych w latach 30. XX w. i przyjęcie autorytarnego systemu rządów przez kanclerza Engelberta Dollfußa doprowadził do osłabienia, a następnie likwidacji Sądu Konstytucyjnego. W 1933 r. rząd, w obawie przed zakwestionowaniem przez Sąd Konstytucyjny wydawanych przez niego rozporządzeń z mocą ustawy, zmusił trzech sędziów Sądu do rezygnacji a następnie, za pomocą rozporządzenia z mocą ustawy, uniemożliwił orzekanie sędziom wybranym przez parlament. Zabiegi te spowodowały paraliż prac Sądu Konstytucyjnego. Ostatecznie Sąd Konstytucyjny został zlikwidowany wraz z uchwaleniem nowej Konstytucji w 1934 r.²⁵

Również w Stanach Zjednoczonych doszło w okresie międzywojennym do poważnego kryzysu konstytucyjnego związanego z sądową kontrolą konstytucyjności. W tym przypadku jednak źródłem kryzysu nie były tendencje rządu do wprowadzenia ustroju autorytarnego czy wręcz totalitarnego, lecz nadmiernie aktywistyczna postawa Sądu Najwyższego. Do lat 30. XX w. Sąd Najwyższy przyznawał w swoim orzecznictwie prymat wolnościom ekonomicznym (przede wszystkim interpretowanej w sposób skrajnie liberalny swobodzie umów), uznając wiele ustaw stanowych i federalnych za niezgodne z Konstytucją.²⁶ Taka linia orzecznicza doprowadziła w okresie Wielkiego Kryzysu do wyraźnego konfliktu pomiędzy Sądem Najwyższym a prezydentem Franklinem D. Rooseveltem, który wskutek działań SN nie mógł w pełni zrealizować swojego programu gospodarczego (tzw. *New Deal*). W 1937 r. Roosevelt zaproponował więc przyjęcie ustawy rozszerzającej skład Sądu Najwyższego poprzez umożliwienie mu powołanie nawet sześciu nowych, dodatkowych sędziów (dotychczas w skład SN wchodziło dziewięciu sędziów, choć taka liczba nie wynikała *expressis verbis* z Konstytucji), co umożliwiłoby mu *de facto* kontrolowanie Sądu Najwyższego.²⁷ W obawie przed uchwaleniem ustawy i utratą swojego autorytetu, Sąd Najwyższy radykalnie zmienił swoją postawę i orzekł w 1937 r., że Konstytucja nie chroni wolności kontraktowania, a rząd federalny ma dużą swobodę w przyjmowaniu ustaw regulujących gospodarkę.²⁸ Wydarzenie to nazywane jest często „zwrotem, który uratował dziewiątkę” (*switch in time that saved nine*).²⁹

6.2. Kryzysy konstytucyjne w Ameryce Południowej i Azji

Do kwestionowania pozycji sądów konstytucyjnych oraz prób wpływania na ich skład i kompetencje przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej dochodziło również w czasach nam bliższych. Wiele przykładów tego rodzaju działań można znaleźć w Ameryce Południowej i Azji.

Przykładowo, w latach 90. XX w. do poważnego konfliktu pomiędzy ówczesnym prezydentem państwa, Albertem Fujimorim, a sądem konstytucyjnym doszło w Peru. A. Fujimori pełnił funkcję prezydenta kraju od 1990 r. W 1992 r. rozwiązał parlament i Sąd Konstytucyjny oraz odwołał wielu sędziów Sądu Najwyższego. W 1993 r. uchwalono nową konstytucję Peru, która ograniczała liczbę kadencji, przez jakie dana osoba może piastować urząd prezydenta, do dwóch. Pomimo takiego ograniczenia, A. Fujimori postanowił po raz

25 L. Garlicki, *Ewolucja podstaw kontroli konstytucyjności w Austrii* [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel : zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 289-298.

26 Zob. w szczególności wyroki: *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905); *Adair v. United States*, 208 U.S. 161 (1908); *Coppage v. Kansas* 236 U.S. 1 (1915); *Adkins v. Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923).

27 Zob. np. G. A. Caldeira, *Public Opinion and The U.S. Supreme Court: FDR's Court-Packing Plan*, "The American Political Science Review" 1987, t. 81, nr 4, s. 1140-1141.

28 *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).

29 Zob. np. W. F. Shughart II, *Bending before the Storm The U.S. Supreme Court in Economic Crisis, 1935-1937*, "The Independent Review" 2004, t. 9, nr 1, s. 56.

kolejny kandydować w wyborach prezydenckich, pomimo że byłaby to już jego trzecia kadencja. W tym celu w 1996 r. wydał ustawę o urzędowej wykładni art. 112 Konstytucji, z której wynikało, że ograniczenie liczby kadencji nie obejmuje okresu pełnienia urzędu prezydenta przed wejściem w życie nowej Konstytucji. Ustawa ta została zaskarżona do Sądu Konstytucyjnego przez Radę Adwokacką w Limie. Z uwagi na ogromną presję polityczną, jakiej zostali poddani sędziowie Sądu Konstytucyjnego, nie byli oni w stanie wydać jednoznacznego werdyktu w tej sprawie. Trzech sędziów opowiedziało się za „brakiem mocy prawnej” ustawy (co nie było równoznaczne z jej niekonstytucyjnością, gdyż do takiego orzeczenia wymagana była dużo wyższa większość głosów w Sądzie), czterech zaś wstrzymało się od głosu. Skutki takiego orzeczenia były niejasne. Następnie, wobec trzech sędziów, którzy opowiadali się za uniemożliwieniem Fujimoriemu kandydowania na trzecią kadencję, parlament wszczął procedurę *impeachmentu* i w 1997 r. pozbawił ich stanowisk. Wskutek odwołania sędziów i niepowołania na ich miejsce nowych, Sąd Konstytucyjny stał się niezdolny do działania. Ostatecznie Fujimori w 2000 r. został wybrany na trzecią kadencję, jednak pełnił urząd prezydenta jedynie do listopada tego roku, kiedy to z uwagi na ciężące na nim bardzo poważne zarzuty, musiał uciekać z kraju. Wraz z ucieczką Fujimoriego, odwołani sędziowie zostali przywróceni na swoje wcześniejsze stanowiska. W 2001 r. Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka orzekł, że pozbawienie sędziów ich stanowisk było niezgodne z art. 8 Międzyamerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do rzetelnego procesu), art. 25 Konwencji (prawo do sądu).³⁰

Podobne kryzysy, co w Peru miały miejsce także w wielu innych państwach Ameryki Południowej. Przykładowo, w 2004 r. parlament Ekwadoru podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego dokonanego rok wcześniej i pozbawiającą ich stanowisk. Uchwała została podjęta na tle rywalizacji pomiędzy głównymi siłami politycznymi w kraju i dążeniem opozycji do *impeachmentu* prezydenta, jak również w związku z niezadowoleniem części z parlamentarzystów z orzeczeń wydawanych przez Sąd Konstytucyjnych. Decyzja parlamentu doprowadziła do destabilizacji instytucji sądu konstytucyjnego w Ekwadorze – przez pewien czas był on w ogóle nieobsadzony, następnie w 2006 r. wybrano nowych sędziów, którzy jednak już po roku zostali odwołani. Także i ten kryzys konstytucyjny znalazł swój finał przed Międzyamerykańskim Trybunałem Praw Człowieka, który podobnie jak w sprawie przeciwko Peru, orzekł, że odwołanie sędziów naruszyło przepisy Konwencji.³¹

Do konfliktów między sądem konstytucyjnym a rządem dążącym do wzmocnienia swojej władzy kosztem standardów demokracji dochodziło również w Azji. Najbardziej spektakularnym przykładem tego rodzaju kryzysu konstytucyjnego jest sytuacja, do której doszło w okresie rządów Indiry Gandhi w Indiach w latach 70. XX w. Podjęła ona szereg działań zmierzających do ograniczenia uprawnień orzecznich parlamentu indyjskiego w celu niedopuszczenia do zablokowania wdrażanych przez nią reform. Część z reform była wprowadzana w formie poprawki do Konstytucji, jednak Sąd Najwyższy uznał, że kompetencja parlamentu do zmiany Konstytucji nie jest nieograniczona i uchylił część z nich. W odpowiedzi rząd dokonał kolejnej zmiany Konstytucji odbierając Sądowi Najwyższemu

30 Zob. orzeczenie Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 września 1999 r. w przedmiocie dopuszczalności skargi w sprawie *Sąd Konstytucyjny Peru przeciwko Peru*, tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem internetowym: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_55_ing.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.) oraz wyrok co do *meritum* w tej sprawie z 31 stycznia 2001 r., dostępny pod adresem internetowym: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_ing.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

31 Zob. wyrok Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 sierpnia 2013 r. w sprawie *Sąd Konstytucyjny Ekwadoru przeciwko Ekwadorowi*, tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem internetowym: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_ing.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

uprawnienie do kontroli konstytucyjności poprawek do Konstytucji, jednak i ta poprawka została uznana przez Sąd Najwyższy za niekonstytucyjną.³²

6.3. Kryzysy konstytucyjne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Z uwagi na podobne doświadczenia historyczne, jak i podobieństwa w systemach prawnych, szczególnie istotna w kontekście aktualnych problemów polskich wydaje się analiza kryzysów konstytucyjnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

6.3.1. Konflikty między rządem a sądem konstytucyjnym w początkowym okresie transformacji ustrojowej

Jak wskazuje W. Sadurski, sądy konstytucyjne utworzone w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r. z upływem czasu z reguły wzmacniały swoją pozycję.³³ Wyjątkami w tym zakresie były jednak Rosja i Białoruś. **Rosyjski Sąd Konstytucyjny** został powołany do życia na podstawie nowelizacji Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej z grudnia 1990 r. oraz ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z lipca 1991 r. Przepisy gwarantowały mu niezależność m.in. poprzez zapewnienie mu własnego budżetu, autonomii regulaminowej oraz ustanowienie zakazu odwoływania sędziów.³⁴ W 1993 r. nastąpiło zaostrzenie się konfliktu na linii parlament-prezydent, w którym Sąd Konstytucyjny był postrzegany przez prezydenta Borysa Jelcyna jako sojusznik parlamentu. Niechęć Jelcyna do Sądu Konstytucyjnego była spowodowana m.in. wyrokiem uchylającym jego dekret z września 1993 r. o rozwiązaniu parlamentu. W październiku 1993 r. prezydent Jelcyn wydał dekret, w którym zawiesił funkcjonowanie Sądu Konstytucyjnego. Ostatecznie z kryzysu konstytucyjnego zwycięsko wyszedł prezydent, który doprowadził do uchwalenia w grudniu 1993 r. nowej Konstytucji Federacji Rosyjskiej.³⁵ W wyniku jej wejścia w życie pozycja Sądu Konstytucyjnego uległa osłabieniu.³⁶

Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem zamachu na niezależność sądu konstytucyjnego była **Białoruś**. Tamtejszy Sąd Konstytucyjny został utworzony na podstawie nowej Konstytucji z 1994 r. W początkowym okresie Sąd Konstytucyjny przejawiał dużą niezależność i uchylił blisko dwadzieścia aktów prawnych wydanych przez prezydenta Aleksandra Łukaszenkę. W celu podporządkowania sobie Sądu Konstytucyjnego i opozycji, Łukaszenka doprowadził do zwołania na listopad 1996 r. referendum, w którym obywatele mieli zadecydować o przyjęciu zaproponowanych przez niego zmian w Konstytucji. Polegały one na znaczącym wzmocnieniu konstytucyjnej pozycji prezydenta, dającą mu *de facto* pozycję dyktatorską. Dotychczas byli oni wybierani przez parlament, zaś w świetle poprawki kompetencja ta miała przysługiwać prezydentowi (6 sędziów) i wyższej izbie parlamentu (6 sędziów). Kandydatów na sędziego mógł jednak zgłaszać wyłącznie prezes Sądu Konstytucyjnego mianowany przez prezydenta, co oznaczało, że głowa państwa zyskałaby wpływ na obsadę wszystkich stanowisk sędziowskich.³⁷

32 Zob. np. L. Garlicki, Z. Garlicka, *Review of Constitutionality of Constitutional Amendments (An Imperfect Response to Imperfections?)*, "Journal Of Constitutional Law - Anayasa Hukuku Dergisi" 2012, t. 1, nr 1, s. 216-218; A. Barak, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, "Israel Law Review" 2011, t. 44, nr 3, s. 325-327; D. Landau, *Abusive constitutionalism*, "UC Davis Law Review" 2008, t. 48, nr 1, s. 235-236.

33 W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 23.

34 M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 287-293.

35 K. L. Scheppele, *Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary)*, „Transnational Law and Contemporary Problems” 2014, t. 23, s. 58-60.

36 A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 2002, s. 35-36.

37 W. Sadurski, *Prawo przed sądem...*, s. 23.

4 listopada 1996 r. Sąd Konstytucyjny wydał wyrok, w którym orzekł, że uchwała parlamentu dotycząca zwołania referendum jest niezgodna z Konstytucją, gdyż ta nie przewidywała trybu zmiany Konstytucji w drodze referendum, bez udziału parlamentu, a ponadto „pytania” referendalne zostały sformułowane w trybie oznajmującym, a nie pytającym.³⁸ A. Łukaszenka zignorował wyrok i 7 listopada 1996 r. wydał dekret, w którym postanowił, że referendum wywoła skutek prawotwórczy. Kilka dni później odwołał szefa Centralnego Komitetu Wyborczego, co również zostało uznane za nielegalne przez Sąd Konstytucyjny. W kolejnych dniach doszło do zaostrenia się kryzysu politycznego i konstytucyjnego na Białorusi, co znalazło swój wyraz m.in. w złożeniu przez posłów opozycji wniosku do Sądu Konstytucyjnego o wszczęcie procedury *impeachmentu* wobec Łukaszenki.³⁹

Referendum konstytucyjne odbyło się w dniu 24 listopada 1996 r. i okazało się zwycięskie dla A. Łukaszenki. Liczni niezależni obserwatorzy informowali o wielu nieprawidłowościach i nadużyciach przy jego organizacji.⁴⁰ W proteście przeciwko uchwaleniu nowelizacji Konstytucji do dymisji podał się prezes Sądu Konstytucyjnego oraz dwóch innych sędziów.⁴¹ Na czterech pozostałych wymuszono rezygnację.⁴² Ósmego sędziego, Michaiła Pastuchowa, który odmówił podania się do dymisji, odwołał A. Łukaszenka wydając w 1997 r. specjalny dekret.⁴³

W marcu 1997 r. A. Łukaszenka powołał nowy Sąd Konstytucyjny, złożony z podporządkowanych mu sędziów. Dodatkowo, uchwalono przepisy rangi ustawowej umożliwiające prezydentowi m.in. odwoływanie prezesa Sądu oraz pozostałych sędziów.⁴⁴ W ten sposób „białoruski Sąd Konstytucyjny przeobraził się w instytucję fasadową, a jego pozycja odzwierciedla pożałowania godną kondycję demokracji i praworządności w tej republice”.⁴⁵

W wielu innych państwach regionu, takich jak Czechy, Słowacja, Węgry i Rumunia, udało się uniknąć aż tak dramatycznych kryzysów konstytucyjnych, jak na Białorusi.⁴⁶ Nawet jeśli zdarzały się konflikty pomiędzy rządem a sądem konstytucyjnym, jak np. na Słowacji w okresie rządów Vladimira Meciarą, to nie prowadziły one do ograniczenia kompetencji sądów.⁴⁷

6.3.2. Kryzysy konstytucyjne związane z działalnością sądów konstytucyjnych w ostatnich latach

38 Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 4 listopada 1996 r., sygn. J-43/96, tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem internetowym: <https://web.archive.org/web/20051230141834/http://ncpi.gov.by/constsud/eng/judg2.htm> (ostatni dostęp: 12 lutego 2016 r.).

39 I. Jeffries, *The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century. The Baltic and European states in transition*, London-New York 2004, s. 273-274.

40 V. Silitsky, *Preempting Democracy: The Case of Belarus*, „Journal of Democracy” 2005, t. 16, nr 4, s. 87.

41 Zob. np. 3 *Belarus Judges Quit Over Leader's Changes*, „The New York Times” z 5 grudnia 1996 r., <http://www.nytimes.com/1996/12/05/world/3-belarus-judges-quit-over-leader-s-changes.html> (ostatni dostęp: 12 lutego 2016 r.).

42 E. Klimovich, K. Haletsky, *Referendum-96: new Constitution or "juridical Chernobyl"?*, <http://udf.by/english/politics/50717-referendum-96-new-constitution-or-juridical-chernobyl.html>

43 Zob. także: obserwacje Komitetu Praw Człowieka z 19 sierpnia 2003 r. sprawie *Pastukhov przeciwko Białorusi*, nr CCPR/C/78/D/814/1998.

44 Tłumaczenie odpowiednich przepisów na język angielski dostępne pod adresem internetowym: <http://www.kc.gov.by/en/main.aspx?guid=13205> (ostatni dostęp: 12 lutego 2016 r.).

45 W. Sadurski, *Prawo przed sądem...*, s. 23.

46 Zob. np. H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago-London 2000, s. 227.

47 H. Schwartz wskazuje jednak, że gdyby V. Meciar utrzymał się przy władzy po wyborach w 1998 r. to prawdopodobnie udałoby mu się zmarginalizować pozycję Sądu Konstytucyjnego dzięki obsadzeniu go zależnymi od niego sędziami (H. Schwartz, *op. cit.*, s. 222-225).

W ostatnich latach do konfliktów pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą a sądami konstytucyjnymi zaczyna jednak dochodzić w coraz większej liczbie państw regionu. Część komentatorów tendencja ta skłoniła nawet do formułowania tezy o kształtowaniu się w Europie Środkowo-Wschodniej „nieoliberalnych demokracji”, których elementami składowym ma być dążenie do wzmocnienia władzy wykonawczej, ograniczenia praw opozycji parlamentarnej, ograniczenia niezależności mediów oraz chęci podporządkowania rządowi sądu konstytucyjnego.⁴⁸

Węgry

Do najdalej idących, pośród państw Europy Środkowo-Wschodniej, zmian ustrojowych doszło w ostatnich latach na Węgrzech. Zmiany te obejmowały m.in. uchwalenie nowej konstytucji oraz znaczące osłabienie pozycji Sądu Konstytucyjnego.

W wyborach parlamentarnych w kwietniu 2006 r. zwycięstwo, z ponad 40% poparciem, uzyskała Węgierska Partia Socjalistyczna (MSZP). Umożliwiło jej to sprawowanie rządów już drugą kadencję z rządu, wspólnie z Sojuszem Wolnych Demokratów. Jednak jeszcze we wrześniu tego roku poparcie MSZP drastycznie spadło wskutek emisji w Węgierskim Radiu dokonanego potajemnie nagrania przemówienia lidera partii, premiera Ferencza Gyurcsány'ego, jakie wygłosił on w maju 2006 r. dla parlamentarzystów MSZP. W przemówieniu tym Gyurcsány przyznawał, że jego rządy w poprzedniej kadencji były fatalne, a partii udało się zachować władzę tylko dlatego, że „kłamała o poranku, w południe i w nocy”.⁴⁹ Emisja nagrania doprowadziła do wybuchu gwałtownych protestów i zamieszek w Budapeszcie.⁵⁰ Demonstracje nie doprowadziły ostatecznie do dymisji rządu Gyurcsány'ego, jednak utraconego zaufania i poparcia MSZP nie udało się odzyskać aż do końca kadencji.

Znacząco na popularności zyskała za to największa partia opozycyjna – Fidesz. Jej lider, Viktor Orban, nawoływał do odsunięcia od władzy dotychczasowych elit, które stanowiły w istocie kontynuację elit komunistycznych. Zdaniem Fideszu w 1989 r. nie doszło do prawdziwego zerwania z komunizmem, a jedynie przekształcenia władzy politycznej dawnych układów we władzę ekonomiczną dzięki nieuczciwej prywatyzacji. Objęcie rządów przez Fidesz miało więc doprowadzić do prawdziwej zmiany systemu władzy.⁵¹

Kolejne wybory parlamentarne, przeprowadzone w kwietniu 2010 r., Fidesz startujący w koalicji z partią chrześcijańsko-demokratyczną (KDNP) wygrał z ogromną przewagą, uzyskując ok. 53% poparcie, co przełożyło się na aż 68% miejsc w parlamencie.⁵² Taki wynik umożliwiał zmianę konstytucji, gdyż zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą zasadniczą, niezbędne do tego było 2/3 głosów ustawowego składu parlamentu. Trudniejsze wydawało się uchwalenie całkowicie nowej Konstytucji, gdyż zgodnie z wprowadzonym do starej ustawy zasadniczej w 1995 r., wymagało to uchwalenia większością 4/5 głosów specjalnej ustawy, która regulowałaby procedurę tworzenia nowej Konstytucji. W lipcu 2010

48 Zob. np. J.-W. Mueller, *Eastern Europe Goes South. Disappearing Democracy in the EU's Newest Members*, "Foreign Affairs" 2014, t. 93, nr 2, s. 14-19; P. Taylor, *Confronting 'Illiberal Democracy,' in Central Europe*, "The New York Times", 8 czerwca 2015 r., artykuł dostępny pod adresem internetowym: <http://www.nytimes.com/2015/06/09/business/international/central-europe-confronts-illiberal-democracy.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

49 *Excerpts: Hungarian 'lies' speech*, „BBC”, artykuł dostępny pod adresem internetowym: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5359546.stm> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

50 *Riots over Hungarian PM's 'lies'*, „BBC”, artykuł dostępny pod adresem internetowym: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5358546.stm> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

51 Zob. wywiad z prof. G. Halmai, 18 listopada 2014 r., na: <http://budapestbeacon.com/public-policy/gabor-halmi-on-the-loss-of-constitutionality-in-hungary/15165> (ostatni dostęp: 12 lutego 2016 r.).

52 *Fidesz wins Hungary election with strong mandate*, "Reuters, 11 kwietnia 2010 r., artykuł dostępny pod adresem internetowym: <http://www.reuters.com/article/us-hungary-election-idUSTRE63A1GE20100412> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

r. Fidesz uchylił jednak ten wymóg w drodze zwykłej poprawki do Konstytucji uchwalonej większością 2/3 głosów.⁵³

Uchwalenie powyższej poprawki do Konstytucji umożliwiło rozpoczęcie prac nad nową Konstytucją. Jednocześnie, jeszcze zanim doszło do uchwalenia całkowicie nowej Konstytucji, Fidesz dokonał pewnych zmian starej ustawy zasadniczej, która formalnie obowiązywała, choć ze znaczącymi nowelizacjami uchwalonymi po 1989 r., od 1949 r. Nieprzypadkowo wiele z tych poprawek dotyczyło Sądu Konstytucyjnego.

Już w lipcu 2010 r., razem ze wspomnianą wyżej nowelizacją trybu prac nad uchwaleniem nowej Konstytucji, Fidesz dokonał istotnej modyfikacji zasad wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego. Według starej konstytucji, kandydaci na sędziów mieli być nominowani przez specjalny komitet, w skład którego miało wchodzić po jednym przedstawicielu każdego klubu parlamentarnego. Głos każdego z członków komitetu miał równą wagę, niezależnie od wielkości jego klubu parlamentarnego, co gwarantowało opozycji realny wpływ na obsadę Sądu Konstytucyjnego. Poprawka uchwalona przez Fidesz zmieniała powyższe zasady w ten sposób, że skład komitetu nominującego miał odzwierciedlać rozkład sił w parlamencie. Dzięki temu Fidesz mógł samodzielnie decydować o składzie Sądu Konstytucyjnego.⁵⁴

Kolejne poprawki ingerujące w pozycję Sądu Konstytucyjnego zostały wydane na tle sporu o dopuszczalność wprowadzenia podatku w stawce 98% od zbyt wysokich odpraw pracowników sektora publicznego. Stosowna ustawa została uchwalona w lipcu 2010 r. i choć miała wejść w życie w październiku tego samego roku, to opodatkowaniu retroaktywnie podlegać miały dochody osiągnięte od 1 stycznia 2010 r. W celu uniknięcia zarzutów o naruszenie Konstytucji, Fidesz dodatkowo uchwalił poprawkę do Konstytucji, która *expressis verbis* zezwalała na retroaktywne nakładanie obciążeń podatkowych. W październiku 2010 r. Sąd Konstytucyjny uchylił jednak ustawę wskazując, że podatek jest nadmiernie uciążliwy i *de facto* stanowi formę represji. Po ogłoszeniu wyroku, parlament raz jeszcze uchwalił ustawę o podatku, wprowadzając do niej pewne modyfikacje – tym razem miał on obejmować dochody osiągnięte od 1 stycznia 2005 roku, znacząco zwiększono jednak próg wysokości odpraw podlegających nadzwyczajnemu opodatkowaniu. Jednocześnie, parlament po raz kolejny dokonał zmian w treści Konstytucji. Poprawka po pierwsze zezwoliła na nakładanie obciążeń podatkowych za okres do pięciu lat wstecz, a po drugie ograniczyła kompetencje Sądu Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw budżetowych i podatkowych. Badanie konstytucyjności takich przepisów miało być teraz możliwe wyłącznie pod kątem zarzutów naruszeń prawa do życia i godności człowieka, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i wyznania oraz praw dotyczących obywatelstwa węgierskiego. Pomimo uchwalenia tych poprawek, w maju 2011 r. Sąd Konstytucyjny po raz kolejny uchylił ustawę o nadzwyczajnym podatku w zakresie, w jakim retroaktywnie obejmowała ona dochody uzyskane do pięciu lat wstecz, uznając, że taki zabieg narusza godność ludzką. Po ogłoszeniu wyroku, w maju 2011 r. Parlament raz jeszcze uchwalił ustawę, tym razem ograniczając jej skutek retroaktywny do początku 2010 r.⁵⁵

W czerwcu 2011 r. parlament dokonał kolejnej zmiany Konstytucji polegającej m.in. na powiększeniu składu Sądu Konstytucyjnego z 11 do 15 sędziów. Umożliwiło to Fideszowi natychmiastowy wybór własnych sędziów, z których jeden był wieloletnim parlamentarzystą i członkiem partii V. Orbana, a także współautorem poprawki powiększającej skład Sądu.

53 M. Bankuti, G. Halmai, K. L. Scheppele, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution* [w:] P. Krasztev, J. van Til, *The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy*, Budapest-New York 2015, s. 38.

54 *Ibidem*.

55 Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 lipca 2013 r. w sprawie *R. Sz. Przeciwno Węgrom*, skarga nr 41838/11, para. 8-16; K. L. Scheppele, *op. cit.*, s. 72-73.

Ogółem, w ciągu 1,5 roku swoich rządów, Fidesz wybrał aż 7 z 15 sędziów Sądu Konstytucyjnego.⁵⁶

W kwietniu 2011 r. uchwalono nową konstytucję (jej oficjalna nazwa to Ustawa Zasadnicza), która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Zarówno proces jej uchwalenia, z pominięciem szerokich konsultacji społecznych, jak i treść spotkały się z krytyką ze strony organizacji pozarządowych. Węgierski Komitet Helsiński wskazywał m.in. że nowa ustawa zasadnicza znacząco obniża standardy ochrony praw jednostki i przesuwają akcent z obowiązków państwa względem obywatela na obowiązki obywatela względem państwa oraz likwiduje mechanizmy typu *checks and balances*.⁵⁷ W odniesieniu do Sądu Konstytucyjnego, nowa konstytucja powieliła rozwiązania ograniczeń jego kompetencji w zakresie ustaw podatkowych i budżetowych wprowadzone przez Fidesz jeszcze do poprzedniej ustawy zasadniczej i dodawała kilka nowych rozwiązań. Przewidywały one m.in. wybór prezesa Sądu przez parlament i usunięcie prawa obywateli do inicjowania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności ustaw w trybie *actio popularis*, pełniącego na Węgrzech bardzo ważną rolę. Mechanizm ten został zastąpiony instytucją skargi konstytucyjnej, która znacząco utrudniła dostęp obywateli do Sądu Konstytucyjnego.⁵⁸

Wraz z nową Ustawą Zasadniczą w życie weszła także nowa ustawa o Sądzie Konstytucyjnym. Regulowała ona m.in. sposób nominowania kandydatów na sędziów, przyznając w tym zakresie decydujący głos, podobnie jak omówiona wcześniej poprawka do poprzedniej konstytucji, większości parlamentarnej. Ponadto nowa ustawa stanowiła, że jeśli parlament nie dokona wyboru nowego sędziego w miejsce sędziego, którego kadencja dobiegła końca, kadencja tego drugiego ulega automatycznemu przedłużeniu. Tym samym, partia mająca co najmniej 1/3 głosów w parlamencie mogła skutecznie przedłużyć kadencję popieranego przez siebie sędziego.⁵⁹

Pomimo ograniczenia kompetencji Sądu Konstytucyjnego oraz częściowemu obsadzeniu go sędziami wybranymi przez Fidesz, partii V. Orbana nie udało się całkowicie go sobie podporządkować. W lipcu 2012 r. Sąd uznał za niekonstytucyjne przepisy dotyczące radykalnego obniżenia wieku emerytalnego sędziów uzasadniając, że taki zabieg narusza zasadę niezależności władzy sądowniczej. W kolejnych orzeczeniach Sąd uchylił szereg dalszych ustaw uchwalonych przez Fidesz m.in. dotyczące penalizacji bezdomności, obowiązku pozostania w kraju studentów, którzy pobierali państwowe stypendia, a także nowe zasady prowadzenia rejestru wyborców.⁶⁰

Z kolei w wyroku z 28 grudnia 2012 r. uchylił znaczną część Przepisów Przejściowych do nowej konstytucji. Zostały one uchwalone tuż przed wejściem w życie nowej Konstytucji, jednak wbrew nazwie ich celem nie było wyłącznie uregulowanie kwestii związanych ze zmianą starej konstytucji na nową, ale dodanie szeregu nowych przepisów rangi

56 M. Bankuti, G. Halmai, K. L. Scheppele, *op. cit.*, s. 39.

57 Zob. np. analizę projektu nowej Konstytucji sporządzoną przez Węgierski Komitet Helsiński, Węgierski Związek Swobód Obywatelskich oraz Instytut Károlya Eötvösa: http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungarian_NGOs_assessing_the_draft_Constitution_of_Hungary_20110414.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

58 *Ibidem*, zob. również: opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011 w przedmiocie nowej Konstytucji Węgier, 20 czerwca 2011 r., sygn. CDL-AD(2011)016: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

59 Zob. np.: analiza nowej ustawy o Sądzie Konstytucyjnym sporządzoną przez Węgierski Komitet Helsiński, Węgierski Związek Swobód Obywatelskich oraz Instytut Károlya Eötvösa: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Analysis_of_the_new_Constitutional_Court_Act_of_Hungary_January2012.pdf; opinia Komisji Weneckiej nr 665/2012 o nowej ustawie o Sądzie Konstytucyjnym Węgier, 19 czerwca 2012, sygn. CDL-AD(2012)009, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)009-e) (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

60 Zob. K.L. Scheppele, *op. cit.*, s. 78 i przywołane tam orzecznictwo.

konstytucyjnej, bez dokonywania formalnej zmiany treści Ustawy Zasadniczej. Aby rozwiązać wątpliwości co do statusu prawnego Przepisów Przejściowych, parlament uchwalił Pierwszą Poprawkę do nowej konstytucji, która wprost stanowiła, że stanowią one część Ustawy Zasadniczej. Co więcej, w listopadzie 2012 r. parlament jeszcze zmienił treść Przepisów Przejściowych w zakresie regulacji dotyczących prawa wyborczego.⁶¹ Przepisy Przejściowe zostały zaskarżone do Sądu Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Sąd Konstytucyjny uznał, wbrew Pierwszej Poprawce, że Przepisy Przejściowe nie stanowiły części Ustawy Zasadniczej. Nie były one bowiem ustawą o zmianie konstytucji, gdyż nie zostały inkorporowane do jej treści, lecz pozostawały niejako „na zewnątrz” Ustawy Zasadniczej. Sytuacja, w której za pomocą takich regulacji można byłoby zmieniać treść konstytucji bez zmiany samej konstytucji byłaby niedopuszczalna i godziłaby w pewność prawa. Sąd Konstytucyjny wskazał, że Ustawa Zasadnicza może być zmieniana wyłącznie w drodze poprawek do konstytucji, a więc takich regulacji, które dokonują modyfikacji jej treści i są do niej inkorporowane. Przepisy przejściowe, do wydania których upoważniał pkt 3 przepisów końcowych nowej Ustawy Zasadniczej, są ograniczone pod względem treściowym do kwestii związanych z wdrożeniem w życie nowej konstytucji oraz pod względem czasowym do okresu implementacji Ustawy Zasadniczej. Jeżeli więc Parlament uchwali przepisy przejściowe z naruszeniem tych dwóch ograniczeń, to wykroczy poza swoje konstytucyjne kompetencje, a tym samym złamie Ustawę Zasadniczą. Na tej podstawie Sąd Konstytucyjny dokonał analizy treści Przepisów Przejściowych i uchylił te ich postanowienia, które wykaczały poza kompetencję parlamentu do stanowienia przepisów intertemporalnych do Ustawy Zasadniczej.⁶²

Odpowiedzią rządu na niezależną postawę Sądu Konstytucyjnego było uchwalenie w marcu 2013 r. Czwartej Poprawki do nowej Konstytucji.⁶³ Poprawka ta miała bardzo szeroki zakres, a jednym z jej celów było odwrócenie skutków niekorzystnych dla Fideszu wyroków Sądu Konstytucyjnego poprzez umocowanie na poziomie ustawy zasadniczej norm uznanych za niekonstytucyjne. W tym zakresie wprowadzono do Konstytucji m.in. przepisy zezwalające na wprowadzanie sankcji wobec bezdomnych (jak już wspomniano, wcześniejszy przepis ustawy został uznany za niekonstytucyjny), definiujące rodzinę jako związek małżeński lub relacje między rodzicami a dziećmi (wcześniej podobna definicja zawarta w ustawie również została uznana za niekonstytucyjną), utrudniające rejestrację nowych kościołów i związków wyznaniowych (co również było odpowiedzią na wyrok Sądu Konstytucyjnego uchylający ustawę Fideszu), zakazujące reklam partii politycznych w prywatnych mediach (również w odpowiedzi na wcześniejszy wyrok Sądu Konstytucyjnego uznający taki zabieg na poziomie ustawowym za niezgodny z Konstytucją), zezwalające parlamentowi na zobowiązanie studentów pobierających stypendia państwowe do ich „odpracowania” w kraju po studiach (także wbrew wcześniejszemu wyrokowi Sądu Konstytucyjnego).⁶⁴ W pozycję Sądu Konstytucyjnego wymierzony był także przepis uchylający wszystkie jego wyroki wydane przed dniem wejścia w życie nowej Konstytucji. Orzeczenia te nie miały utracić wywołanego skutku prawnego (tj. nie doszło do „odżycia” norm uznanych za

61 R. Uitz, *The Return of the Hungarian Constitutional Court*, „Verfassungsblog. On matters constitutional”, 15 stycznia 2013 r., <http://www.verfassungsblog.de/the-return-of-the-hungarian-constitutional-court/> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

62 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Węgier z 28 grudnia 2012 r., nr 45/2012, tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem internetowym: www.mkab.hu/letoltesek/en_0045_2012.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.); K. L. Scheppele, *op. cit.*, s. 79-82.

63 Tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem internetowym: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Correc- ted.pdf> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

64 Zestawienie wszystkich przepisów Czwartej Poprawki, które miały na celu odwrócenie skutków wyroków Sądu Konstytucyjnego dostępne pod adresem internetowym: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Constitutional-Court-vs-Fourth-Amendment.pdf> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

niekonstytucyjne), lecz Sąd Konstytucyjny nie mógł się do nich odwoływać w nowych wyrokach. Ponadto, do Konstytucji wprowadzono przepis, który uprawniał Sąd Konstytucyjny do kontroli konstytucyjności poprawek do Konstytucji wyłącznie pod kątem prawidłowości trybu, w jakim zostały uchwalone. Przepis ten był bezpośrednią odpowiedzią na wspomniany powyżej wyrok w sprawie Przepisów Przejściowych, w uzasadnieniu którego Sąd Konstytucyjny nie wykluczył, że w przyszłości mógłby dokonywać kontroli poprawek pod względem ich zgodności treściowej z Ustawą Zasadniczą. Ustanowiono także bardzo krótki, 30-dniowy termin na rozpatrzenie przez Sąd Konstytucyjny pytań prawnych kierowanych przez sądy.⁶⁵

Czwarta Poprawka została bardzo krytycznie oceniona przez węgierskie organizacje pozarządowe⁶⁶ oraz Komisję Wenecką⁶⁷. Ta ostatnia wskazała, że poprawka pogłębia niedoskonałości systemu konstytucyjnego Węgier, w szczególności jeśli chodzi o pozycję Sądu Konstytucyjnego oraz ochronę praw człowieka. Według Komisji szereg wprowadzonych przepisów naruszało europejskie standardy rządów prawa (poza wymienionymi powyżej również m.in. norma potępiająca przeszłość komunistyczną zdająca się sugerować odpowiedzialność zbiorową wszystkich organizacji związanych z władzą komunistyczną oraz ich następców prawnych, jak również przepis pozbawiający ochrony wynikającej z wolności słowa wypowiedzi „naruszających godność narodu węgierskiego”). Podkreśliła także, że regulacje zmierzające do osłabienia pozycji Sądu Konstytucyjnego stanowią zagrożenie dla systemu ochrony konstytucyjnej oraz poszanowania zasady nadrzędności Konstytucji. Komisja wyraziła także zaniepokojenie instrumentalnym wykorzystywaniem Konstytucji przez władze węgierskie.

Z analizy przeprowadzonej przez Węgierski Komitet Helsiński, Węgierski Związek Swobód Obywatelskich oraz Instytut Károlya Eötvösa⁶⁸ wynika, że po zmianach personalnych (mianowanie przez Fidesz większości sędziów) oraz prawnych (przede wszystkim Czwarta Poprawka) znaczenie Sądu Konstytucyjnego znacząco spadło. Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie przed uzyskaniem przez związanych z Fideszem sędziów większości w Sądzie Konstytucyjnym żadna z 10 badanych spraw nie była w pełni zgodna z interesem rządu, zaś po uzyskaniu przez sędziów mianowanych Fidesz większości, jedynie w 3 z 13 badanych spraw Sąd Konstytucyjny sprzeciwił się woli rządu.

Warto zwrócić uwagę, że osłabieniu pozycji Sądu Konstytucyjnego na Węgrzech towarzyszyło znaczące pogorszenie standardów rządów prawa także na wielu innych płaszczyznach. Daleko ingerencję w niezależność sądownictwa stanowiło odwołanie, na podstawie Przepisów Przejściowych do nowej Konstytucji, znanego z krytycznej oceny działań rządu prezesa Sądu Najwyższego Andrasa Baki. W wyroku z 27 maja 2014 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że odwołanie A. Baki naruszało Europejską Konwencję Praw Człowieka.⁶⁹ Wiele kontrowersji wzbudziła także reforma administracji sądowej przyznająca szerokie uprawnienia Prezesowi nowoutworzonego Narodowego Urzędu

65 Zob. np.: analiza nowej ustawy o Sądzie Konstytucyjnym sporządzoną przez Węgierski Komitet Helsiński, Węgierski Związek Swobód Obywatelskich oraz Instytut Károlya Eötvösa, dostępna pod adresem internetowym: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

66 *Ibidem*.

67 Opinia Komisji Weneckiej nr 720/2013 na temat Czwartej Poprawki do Ustawy Zasadniczej Węgier, 17 czerwca 2013 r., sygn. CDL-AD(2013)012, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-e) (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

68 Analiza dostępna pod adresem internetowym: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC_Analysing_CC_judges_performances_2015.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

69 Wyrok ETPC z 27 maja 2014 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12 (wyrok nie jest jednak jeszcze prawomocny, gdyż na wniosek rządu Węgierskiego sprawa rozpatrywana jest przez Wielką Izbę ETPC).

Sądowego, który mógł nawet przenosić sprawy do rozpoznania z jednego sądu do innego.⁷⁰ Fidesz odwołał także Generalnego Inspektora Danych Osobowych i całkowicie zlikwidował ten urząd, przenosząc jego kompetencje do agencji rządowej, co zostało uznane za niezgodne z prawem unijnym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.⁷¹ Rządowi zarzuca się także manipulowanie okręgami wyborczymi i zasadami przeprowadzania wyborów, co rzutuje na rzetelność procesu wyborczego. Bardzo krytycznie oceniane są zmiany w nadzorze nad mediami oraz całkowite przejęcie przez Fidesz kontroli nad mediami publicznymi, jak również wpływanie na media prywatne poprzez dystrybucję reklam państwowych firm.⁷²

Pomimo wszystkich tych zastrzeżeń, w kwietniu 2014 r. koalicja Fidesz-KDNP wygrała kolejne wybory uzyskując ok. 45% głosów, co przełożyło się na blisko 67% miejsc w parlamencie.⁷³ W lutym 2015 r. koalicja utraciła jednak większość umożliwiającą samodzielną zmianę Konstytucji, gdyż w wyborach uzupełniających, które zostały zorganizowane po wygaszeniu mandatu deputowanego Fideszu, Tibora Navracsicsa, powołanego na stanowisko Komisarza Europejskiego, kandydat partii V. Orbana przegrał z kandydatem niezależnym.⁷⁴

Rumunia

Także w trakcie kryzysu politycznego w Rumunii, do eskalacji którego doszło w 2012 r., podejmowane były działania mające na celu ograniczenie kompetencji Sądu Konstytucyjnego. Kryzys konstytucyjny w Rumunii związany był z rywalizacją polityczną między głównymi siłami politycznymi w kraju, tj. Partią Socjal-Demokratyczną (PSD) i Demokratyczną Partią Liberalną (PDL). W wyborach prezydenckich w 2009 r. zwyciężył niewielką przewagą głosów kandydat PDL, dotychczasowy prezydent Traian Băsescu. Prezydent wysunął jako kandydata na premiera Emila Boca, również polityka PDL, któremu udało się uzyskać wotum zaufania w parlamencie. Popularność partii rządzącej zaczęła drastycznie spadać od 2010 r., kiedy to w związku z kryzysem ekonomicznym wdrażała ona szereg środków mających na celu oszczędności w sektorze finansów publicznych. Punktem kulminacyjnym okazała się podjęta pod koniec 2011 r. reforma służby zdrowia, przewidująca m.in. częściową prywatyzację szpitali oraz ograniczenie świadczeń finansowanych ze środków publicznych, która doprowadziła do masowych protestów społecznych na początku 2012 r. Protesty te doprowadziły do złożenia dymisji przez premiera E. Boca. Na jego miejsce prezydent Băsescu desygnował Mihaia R. Ungureanu, którego rząd utrzymał się jednak przy władzy zaledwie 3 miesiące – w kwietniu 2012 r. parlament, w którym dominować zaczęła

70 Zob. np. raport Instytutu Praw Człowieka Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników pt. *Courting Controversy: the Impact of the Recent Reforms on the Independence of the Judiciary and the Rule of Law in Hungary*, wrzesień 2012 r., s. 28-34.

71 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sygn. C-288/12.

72 Zob. np. opracowanie Węgierskiego Komitetu Helsińskiego, Węgierskiego Związku Swobód Obywatelskich oraz Instytutu Károlya Eötvösa, wrzesień 2014 r., dostępne pod adresem internetowym: <http://www.osce.org/odihr/124145?download=true> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.); raport organizacji „Article 19” z sierpnia 2011 r., dostępny pod adresem internetowym: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2714/11-09-01-REPORT-hungary.pdf> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.); analiza Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, 28 lutego 2011 r., dostępna pod adresem internetowym: <http://www.osce.org/fom/75990?download=true> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.); raport Komisarza ds. Praw Człowieka Rady Europy z grudnia 2014 r., s. 9-17, dostępny pod adresem internetowym: https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1421659549_com-intranet.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

73 *Hungary's Orban retains two-thirds parliament majority*, “Reuters”, 12 kwietnia 2014 r., <http://www.reuters.com/article/us-hungary-election-result-idUSBREA3B0HC20140412> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

74 A. Byrne, *Hungary's Fidesz party loses supermajority*, 23 lutego 2015 r., <http://www.ft.com/cms/s/0/36811202-baf2-11e4-945d-00144feab7de.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

Koalicja Socjal-Liberalna (USD) złożona z PSD, Narodowej Partii Liberalnej (PNL) oraz dwóch mniejszych partii, uchwaliła bowiem wobec niego wotum nieufności. Nie mając wyboru, prezydent desygnował na premiera lidera PSD, Victora Ponta, którego rząd uzyskał wotum zaufania w maju 2012 r.⁷⁵

Wraz z powołaniem V. Ponta na stanowisko premiera w Rumunii rozpoczął się okres trudnej koabitacji między głową państwa a Radą Ministrów. Jeden ze sporów dotyczył tego, który z organów – tj. premier czy prezydent – jest uprawniony do reprezentowania kraju w Radzie Europejskiej. W czerwcu 2012 r. spór rozstrzygnął Sąd Konstytucyjny orzekając, że kompetencja ta należy do prezydenta, jednak V. Ponta zignorował wyrok, oskarżając Sąd Konstytucyjny o upolitycznienie.⁷⁶

W lipcu 2012 r. rząd V. Ponta podjął szereg kontrowersyjnych działań, które niektórzy z komentatorów nazwali nawet „konstytucyjnym Blitzkriegiem”.⁷⁷ 3 lipca 2012 r. w trakcie nadzwyczajnej, zwołanej w trakcie tradycyjnej przerwy wakacyjnej, sesji parlamentu podjęto uchwały o odwołaniu ze stanowisk przewodniczących obu izb parlamentu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Dzięki temu partia rządząca uzyskała kontrolę nad ustalaniem porządku dziennego posiedzeń parlamentu, a także – wybierając na Marszałka Senatu związanego z nią polityka – zapewniła sobie odpowiedniego kandydata na tymczasowego prezydenta, w razie gdyby udało się odwołać Băsescu. Odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich było z kolei motywowane tym, że na gruncie rumuńskiej konstytucji jest to jedyny organ uprawniony do zaskarżania do Sądu Konstytucyjnego nadzwyczajnych rozporządzeń Rady Ministrów (które może ona wydawać w wyjątkowych okolicznościach, bez szczegółowej delegacji ustawowej) przed ich wejściem w życie. Dzień później, 4 lipca 2012 r., rząd wydał rozporządzenie nadzwyczajne, które pozbawiło Sąd Konstytucyjny kompetencji do kontrolowania konstytucyjności uchwał parlamentu, uniemożliwiając mu tym samym zbadanie legalności uchwał podjętych dzień wcześniej. Co istotne, rozporządzenie miało treść identyczną z uchwaloną nieco wcześniej ustawą nowelizującą ustawę o Sądzie Konstytucyjnym, która jednak nie weszła w życie z uwagi na jej zaskarżenie do Sądu Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.⁷⁸

Dzięki ograniczeniu kompetencji Sądu Konstytucyjnego oraz umożliwieniu rządowi *de facto* nieograniczonego prawotwórstwa za pomocą rozporządzeń nadzwyczajnych, V. Ponta mógł zrealizować swój plan pozbawienia stanowiska prezydenta T. Băsescu. Konstytucja przewidywała w tym zakresie dwie możliwości. Po pierwsze, większością 2/3 głosów w parlamencie Prezydent mógł być postawiony w stan oskarżenia za zdradę stanu przed Sądem Kasacyjnym i Sprawiedliwości, co skutkowało zawieszeniem możliwości sprawowania przez niego urzędu. Po drugie, istniała możliwość zawieszenia prezydenta uchwałą parlamentu podjętą większością bezwzględną ustawowego składu obu izb parlamentu z uwagi na dopuszczenie się przez niego poważnych deliktów konstytucyjnych. Przed podjęciem takiej uchwały należy zasięgnąć opinii Sądu Konstytucyjnego, niemniej ma ona charakter wyłącznie doradczy, a nie wiążący. W ciągu 30 dni od podjęcia uchwały należy zwołać referendum, w którym wyborcy będą mieli za zadanie zdecydować o odwołaniu prezydenta.⁷⁹

V. Ponta zdecydował się na skorzystanie z tego drugiego trybu. Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, 5 lipca 2012 r. parlament zwrócił się o opinię doradczą do Sądu

75 Opracowano na podstawie analizy sytuacji politycznej Rumunii dostępnej na stronie internetowej European University Institute: <http://eurocrisislaw.eui.eu/country/romania/topic/political-context/> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

76 V. Perju, *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, “International Journal of Constitutional Law” 2015, t. 13, nr 1, s. 255-257.

77 *Ibidem*, s. 257.

78 *Ibidem*, s. 257-259.

79 *Ibidem*, s. 259.

Konstytucyjnego, dając mu jednak zaledwie 24 godziny na jej dostarczenie. Sąd Konstytucyjny wywiązał się z tego zadania i uznał, że zarzuty stawiane Băsescu nie uzasadniają odwołania go z urzędu. Mimo to, 6 lipca 2012 r. parlament podjął uchwałę o wszczęciu wobec Băsescu procedury *impeachmentu*. Jednocześnie rząd wydał kolejne rozporządzenie wykonawcze, które zmieniałoby zasady dotyczące mocy wiążącej referendum. Uprzednio wywoływało ono skutek wiążący jeśli za odwołaniem prezydenta głosowało ponad 50% obywateli uprawnionych do głosowania. Rozporządzenie stanowiło natomiast, że do skutecznego odwołania prezydenta wystarczy, aby „za” głosowała większość obywateli, którzy wzięli udział w referendum. Referendum w sprawie odwołania Băsescu zostało zaplanowane na 29 lipca 2012 r.⁸⁰

W międzyczasie, 9 lipca 2012 r., Sąd Konstytucyjny uchylił jako niekonstytucyjną ustawę pozbawiającą go kompetencji do kontrolowania uchwał parlamentu.⁸¹ W uzasadnieniu orzeczenia wskazał, że sądowa kontrola konstytucyjności prawa, w tym uchwał parlamentu, jest niezbędna nie tylko dla zachowania zasady nadrzędności parlamentu, ale i umożliwia zachowanie podziału i równowagi władz w demokratycznym państwie. Ustawa, która pozbawia Sąd Konstytucyjny kompetencji do badania uchwał parlamentu pomniejsza jego władzę w sposób niezgodny z zasadą rządów prawa. Aby bowiem zasada rządów prawa nie miała charakteru jedynie iluzorycznego, sąd konstytucyjny musi posiadać odpowiednie kompetencje. W odniesieniu do uchwał parlamentu oznacza to, że Sąd Konstytucyjny musi posiadać kognicję w zakresie kontroli tych uchwał, które ze względu na swój cel lub skutek wpływają na wartości i zasady konstytucyjne i pozbawienie go tej kompetencji narusza Konstytucję. Sąd wskazał równocześnie, że werdykt ma znaczenie nie tylko dla zaskarżonej ustawy, ale i dla późniejszego rozporządzenia wykonawczego powtarzającego jej treść. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego, władze nie mogą powielać niekonstytucyjnych norm w innych aktach prawnych, przedłużając tym samym ich istnienie. Taki zabieg ze strony rządu można wręcz uznać za nadużycie władzy względem Sądu. Jednocześnie, w wyrokach wydanych w tym samym dniu,⁸² Sąd Konstytucyjny odmówił badania konstytucyjności uchwał o odwołaniu przewodniczących obu izb parlamentu i Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak nie ze względu na rozporządzenie nadzwyczajne zawierające treść normatywną uznaną w powyższym wyroku za niekonstytucyjną. Uznał natomiast, że uchwały te nie wpływają na wartości i zasady konstytucyjne. Powoływanie organów wewnętrznych parlamentu należy bowiem do sfery autonomii regulacyjnej parlamentu, podobnie jak powoływanie RPO, który jest organem odpowiedzialnym wyłącznie przed parlamentem.

29 lipca 2012 r. odbyło się referendum w sprawie *impeachmentu* prezydenta Băsescu. Wprawdzie aż blisko 89% obywateli opowiedziało się z odwołaniem go ze stanowiska, jednak frekwencja wyniosła zaledwie nieco ponad 46%. Z tego względu 21 sierpnia 2012 r. Sąd Konstytucyjny uznał wynik referendum za nieważny. Choć bowiem wspomniane rozporządzenie nadzwyczajne rządu likwidowało wymóg osiągnięcia 50% frekwencji, to we wcześniejszym wyroku z 10 lipca 2012 r. Sąd Konstytucyjny orzekł, że z samej konstytucji

80 *Ibidem*, s. 260-263.

81 Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Rumunii nr 727 z 9 lipca 2012 r., tłumaczenie fragmentów na język angielski dostępne w opracowaniu sporządzonym na potrzeby Komisji Weneckiej: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)031-e) (ostatni dostęp: 2016 r.).

82 Wyroki Sądu Konstytucyjnego Rumunii nr 728, 729, 732 z 9 lipca 2012, dostępne w opracowaniu sporządzonym na potrzeby Komisji Weneckiej (zob. przyp. wyżej).

wynika wymóg uczestnictwa w referendum więcej niż połowy obywateli, aby było ono skuteczne.⁸³

Powyższe działania rządu V. Ponty wywołały wiele kontrowersji na arenie międzynarodowej. Zaniepokojenie wyraził m.in. Sekretarz Generalny Rady Europy Thorbjørn Jagland, który 6 lipca 2012 r. zwrócił się z wnioskiem o opinię w sprawie zgodności kroków podjętych przez rząd V. Ponty ze standardami rządów prawa.⁸⁴ Opinia została opublikowana w grudniu 2012 r.⁸⁵ Komisja Wenecka krytycznie odnosiła się do praktyki nadużywania przez rząd uprawnień do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych, a także negatywnie oceniła odwołanie ze stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich. Za problematyczne uznano także zawieszenie prezydenta Băsescu. Komisja wyraziła także zaniepokojenie niektórymi publicznymi wypowiedziami przedstawicieli rumuńskiego rządu, które podważające autorytet sędziów Sądu Konstytucyjnego, podkreślając, że ataki wymierzone w Sąd Konstytucyjny godzą w jego pozycję jako gwaranta nadrzędności Konstytucji.

Kontrowersyjne działania rządu przyczyniły się ponadto do negatywnej opinii jaką Komisja Europejska przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu na temat Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji. Komisja wskazała m.in., że jej niepokój budzi presja wywierana przez ważnych polityków rumuńskich na Sądzie Konstytucyjnym oraz ograniczanie jego kompetencji przez rząd i wezwała rząd V. Ponty do zaniechania działań sprzecznych z zasadą rządów prawa.⁸⁶

Kryzys konstytucyjny w Rumunii został w znacznej mierze zażegnany w grudniu 2012 r., kiedy to w wyborach parlamentarnych koalicja USL pod wodzą V. Ponty uzyskała zdecydowane zwycięstwo (blisko 2/3 miejsc w parlamencie).⁸⁷ Raporty Komisji Europejskiej z 2013 r.⁸⁸ i 2014 r.⁸⁹ wskazywały, że rząd zaniechał wielu negatywnych praktyk, których dopuszczał się latem 2012 r. Podkreślano także pozytywną rolę Sądu Konstytucyjnego, dzięki którego postawie nie doszło do ograniczenia jego kompetencji. Komisja wskazała jednak, że wciąż zdarzały się wypowiedzi polityków mogące wpływać na niezawisłość sędziów Sądu Konstytucyjnego.

Propozycje zmiany Konstytucji przedstawione w 2014 r. sprawiły, że Rumunia znów stała się obiektem wzmożonego zainteresowania ze strony społeczności międzynarodowej. W lutym 2014 r. projekt ustawy o zmianie Konstytucji został przedstawiony Sądowi Konstytucyjnemu, który zgodnie z art. 146 Konstytucji posiada kompetencję do dokonywania kontroli projektów ustaw zmieniających Konstytucję. Po dokonaniu kontroli Sąd orzekł, że aż 25 przepisów projektu narusza Konstytucję. W tym samym czasie projekt przesłano do zaopiniowania również Komisji Weneckiej. Komisja wyraziła zaniepokojenie m.in. propozycją odebrania Sądowi Konstytucyjnemu części jego uprawnień, tj. kompetencji do badania konstytucyjności

83 *Traian Basescu: Romanian impeachment vote ruled invalid*, "BBC News", <http://www.bbc.com/news/world-europe-19332259> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

84 <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1640> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

85 Opinia Komisji Weneckiej nr 685/2012 z 17 grudnia 2012 r., sygn. CDL-AD(2012)026, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)026-e) (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

86 Raport Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiemu w sprawie postępów Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji, 18 lipca 2012 r., COM(2012) 410 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

87 *Romania election: Victor Ponta's ruling coalition wins*, "BBC News", 10 grudnia 2012 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-20656359> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

88 Raport Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiemu w sprawie postępów Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji z 30 stycznia 2013 r., COM(2013) 47 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

89 Raport Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiemu w sprawie postępów Rumunii w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji z 22 stycznia 2014 r., COM(2014) 37 final, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

ustaw o zmianie Konstytucji i, po raz kolejny, do badania zgodności z Konstytucją uchwał parlamentu. Krytycznie opinia oceniała również zmiany w przepisach dotyczących praw człowieka, z których wiele traciło przymiot uniwersalności na rzecz przysługiwania jedynie obywatelom. Za nietypowe Komisja uznała odwołanie w art. 1 do roli Kościoła Prawosławnego oraz dynastii królewskiej dla historii Rumunii.⁹⁰

Ostatecznie do zmiany Konstytucji jednak nie doszło z uwagi na częściowy rozpad koalicji rządzącej spowodowany opuszczeniem jej przez Narodową Partię Liberalną.⁹¹ 4 listopada 2015 r. premier Viktor Ponta podał się do dymisji w związku z protestami, do których doszło po wybuchu tragicznego w skutkach pożaru w jednym z klubów nocnych w Bukareszcie.⁹²

Mołdawia

Innym krajem, w którym w ostatnich latach doszło do próby podjęcia przez władze polityczne daleko posuniętej ingerencji w sferę kompetencji sądu konstytucyjnego jest Mołdawia.

Jedną z przyczyn kryzysu konstytucyjnego w tym państwie były oskarżenia o korupcję i nadużywanie władzy formułowane pod adresem premiera Vladimira Filata. Był on liderem koalicji o nazwie Sojusz na Rzecz Integracji Europejskiej, złożonej z partii liberalnych i demokratycznych. Koalicja rozpadła się w związku z oskarżeniami formułowanymi wobec V. Filata i części ministrów o korupcję i nadużywanie władzy, wskutek czego możliwe było podjęcie przez parlament w marcu 2013 r., na wniosek opozycyjnej partii komunistycznej, uchwały o wyrażeniu wotum nieufności względem V. Filata.⁹³

Kilka dni po wyrażeniu przez parlament wotum nieufności, V. Filat złożył rezygnację na ręce Prezydenta, która została przyjęta. Dotychczasowy rząd miał jednak sprawować swoje funkcje do momentu wyłonienia nowej Rady Ministrów. W kwietniu 2013 r. Prezydent oficjalnie zgłosił odwołanego premiera jako kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów, co skłoniło grupę posłów do wystąpienia z zapytaniem do Sądu Konstytucyjnego, czy dopuszczalne jest ponowne wybranie na stanowisko premiera osoby, która wcześniej utraciła ten urząd w trybie wotum nieufności. Wniosek zmierzał zarówno do dokonania oficjalnej wykładni Konstytucji jak i dokonania kontroli legalności prezydenckiego dekretu o wysunięciu kandydatury V. Filata na premiera.⁹⁴

W wyroku z 22 kwietnia 2013 r. Sąd Konstytucyjny uznał, że obie kwestie znajdowały się w sferze kompetencji sądu konstytucyjnego w świetle Konstytucji oraz ustawy o sądzie konstytucyjnym, gdyż żaden z tych aktów prawnych nie wyłączał spod jurysdykcji sądu aktów indywidualnych prezydenta. Powołując się na szereg międzynarodowych standardów, Sąd Konstytucyjny orzekł, że konstytucyjna zasada rządów prawa uniemożliwia powtórne powołanie na stanowisko premiera osoby odwołanej wcześniej w drodze wotum nieufności, w

90 Opinia Komisji Weneckiej nr 731/2013 z 24 marca 2014 r., sygn. CDL-AD(2014)010, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)010-e) (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

91 R.-S. Marinas, *Romania PM loses coalition ally after election defeat*, "Reuters", 27 listopada 2014 r., <http://www.reuters.com/article/us-romania-government-coalition-idUSKCN0JB1FK20141127> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

92 *Premier Rumunii Victor Ponta zrezygnował ze stanowiska*, „Gazeta Wyborcza”, 4 listopada 2015 r., <http://wyborcza.pl/1,75477,19135536,premier-rumunii-victor-ponta-zrezygnowal-ze-stanowiska.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

93 K. Całus, *Vlad Filat: A vote of no confidence in Moldova*, "New Eastern Europe", 14 marca 2013 r., <http://www.neweasterneurope.eu/interviews/621-vlad-filat-a-vote-of-no-confidence-in-moldova> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

94 Opis przebiegu zdarzeń sporządzony na podstawie streszczenia stanu faktycznego w wyroku Sądu Konstytucyjnego Mołdawii z 22 kwietnia 2013 r., nr 10a/2013, tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem <http://www.constcourt.md/download.php?file=cHVibGljL2NjZG9jL2hvdGFyaXJpL2VuLWhfMDQuMjAxMy5lbi5wZGY%3D> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

szczegółności jeśli zostało ono wyrażone w związku z podejrzeniem takiej osoby o korupcję i gdy nie pojawiły się nowe okoliczności świadczące o tym, że wcześniejsze odwołanie było niezasadne. W konsekwencji, Sąd wskazał, że skutkiem uchwał o wotum nieufności powinna być natychmiastowa dymisja V. Filata, jest niezdolność do pełnienia funkcji premiera w przyszłości i obowiązek prezydent do wyznaczenia premiera tymczasowego spośród tych ministrów dotychczasowego rządu, których uczciwość i wiarygodność nie jest kwestionowana. W wyroku tym Sąd Konstytucyjny nie tylko jednak dokonał wykładni przepisów ustawy zasadniczej, ale też uchylił dekret prezydenta o wyznaczeniu V. Filata jako kandydata na premiera.⁹⁵

Wyrok Sądu Konstytucyjnego spotkał się ze znaczącą krytyką ze strony byłego premiera i jego środowiska politycznego. Negatywne opinie formułowano nie tylko pod adresem samego orzeczenia, ale i Sądu Konstytucyjnego jako instytucji oraz sędziów konstytucyjnych. Kiedy więc nowa koalicja rządząca, w skład której wchodziły trzy partie polityczne (obok Liberalnej Partii Demokratycznej oraz Partii Demokratycznej, które tworzyły poprzedni rząd, również Liberalna Partia Reformistyczna) pod przywództwem premiera Iurie Leancă, reprezentującej Liberalną Partię Demokratyczną (tj. tę samą, której członkiem był V. Filat), uchwaliła w dniu 3 maja 2013 r. nowelizację ustawy o Sądzie Konstytucyjnym znacząco ingerującą w jego skład i uprawnienia, działanie to powszechnie postrzegane było jako akt zemsty politycznej.

Ustawa nr 109 z 3 maja 2013 r. dokonywała daleko idących zmian z ustawie o Sądzie Konstytucyjnym oraz Kodeksie Postępowania Konstytucyjnego. Po pierwsze, umożliwiała ona Parlamentowi złożenie sędziego z urzędu większością 3/5 głosów w razie gdyby utracił on jego zaufanie lub sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. Przed nowelizacją złożenie z urzędu sędziowskiego mogło nastąpić wyłącznie w drodze orzeczenia samego Sądu Konstytucyjnego. Po drugie, znacząco skrócono termin, w jakim Sąd miał rozstrzygać sprawy. Co do zasady, termin ten miał wynosić 3 miesiące od dnia wpływu wniosku, z możliwością wydłużenia go w uzasadnionych przypadkach o miesiąc (przed nowelizacją wynosił 6 miesięcy). Ponadto, w sprawach pilnych, takich jak m.in. stwierdzenie przejściowej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu miał on wynosić 7 dni. Sądowi Konstytucyjnemu odebrano także kompetencję do zawieszania mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów ustaw na czas rozpatrzenia wniosku ich dotyczącego oraz kontroli konstytucyjności aktów indywidualnych.⁹⁶

Ograniczenie pozycji Sądu Konstytucyjnego połączone było z uchwaleniem przez nową większość parlamentarną, w pospiesznym tempie, nowelizacji szeregu innych ważnych ustaw ustrojowych. Dotyczyły one m.in. zmian w prawie wyborczym i poszerzenia uprawnień premiera do dymisjonowania szefów instytucji rządowych.

Ustawa spotkała się z krytyczną reakcją organizacji międzynarodowych. Przewodniczący Komisji Weneckiej, Gianni Buquicchio, wezwał parlamentarzystów mołdawskich do nieuchwalania aktu prawnego wskazując, że odwoływanie sędziów przez parlament jest w sposób oczywisty niezgodne z europejskimi standardami.⁹⁷ Także Wysoki Przedstawiciel UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Catherine Ashton, wyraziła

95 *Ibidem*.

96 Na podstawie analizy ustawy nr 109 przedstawionej w wyroku Sądu Konstytucyjnego Mołdawii z 2 czerwca 2014 r., nr 34a/2014, wersja w języku rosyjskim dostępna pod adresem internetowym: <http://www.constcourt.md/download.php?file=cHVibGljL2NjZG9jL2hvdGFyaXJpL3JlLWhfMThfMjAxNF9ydS5wZGY%3D> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.), streszczenie w języku angielskim dostępne pod adresem internetowym: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&idc=7&id=551&t=/Overview/Press-Service/News/Dismissal-of-the-Constitutional-Court-judges-by-the-Parliament-is-unconstitutional/> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

97 <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1703> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

zaniepokojenie z powodu prac nad ustawą, krytykując równocześnie uchwalenie innych ustaw ustrojowych bez przeprowadzenia należytych konsultacji społecznych. Podkreśliła, że obawia się, że treść ustaw oraz sposób ich uchwalenia wskazuje na przyjęcie przez władze mołdawskie polityki instrumentalnego traktowania instytucji państwowych.⁹⁸

Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym nie weszła w życie, gdyż prezydent odmówił podpisania jej i zwrócił ją do ponownego rozpatrzenia przez parlament. Sąd Konstytucyjny uznał jednak, że może ona podlegać kontroli konstytucyjności w trybie prewencyjnym. Wyrok w tej sprawie został wydany 2 czerwca 2014 r. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że przyznanie parlamentowi kompetencji do usuwania z urzędu sędziów Sądu Konstytucyjnego jest niedopuszczalne. Rozwiązania takiego nie można uzasadnić troską o demokrację, gdyż brak bezpośrednio podległości sądu konstytucyjnego względem parlamentu nie sprawia, że sąd konstytucyjny jest instytucją niedemokratyczną. Wręcz przeciwnie – niezależny sąd konstytucyjny jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania demokracji po to, by nie dopuścić do nadużywania władzy przez większość rządzącą. Uzależnienie możliwości wykonywania funkcji przez sędziego konstytucyjnego od tego, czy parlament żywi względem niego zaufanie jest sprzeczne z podstawowym celem sądownictwa konstytucyjnego, jakim jest kontrola działalności parlamentu. Sędziowie nie będą mogli wywiązywać się należycie ze swoich zadań, jeśli będą obawiać się, że uznanie jakichś działań większości rządzącej za niekonstytucyjne doprowadzi do złożenia ich z urzędu. Na orzeczenie Sądu Konstytucyjnego wpływ miała również specyficzna procedura wyboru jego sędziów, w której parlament wybiera zaledwie dwóch spośród ogółem sześciu sędziów. Nieracjonalne było więc powierzenie mu możliwości odwołania wszystkich sędziów, również tych powołanych przez inne organy.⁹⁹

Interesujący w kontekście rozważań nad *ratio legis* przedstawionych we wcześniejszej części niniejszej opinii wydaje się sposób ustalenia przez mołdawski Sąd Konstytucyjny rzeczywistego celu kontrolowanej ustawy. Choć bowiem formalnie ustawodawca deklarował, że zadaniem ustawy ma być „wzmocnienie niezależności Sądu Konstytucyjnego”, to z przebiegu debaty w parlamencie wynikało, że jego rzeczywistym celem jest zemsta na Sądzie za wyrok w sprawie V. Filata i chęć podporządkowania sobie sędziów Sądu Konstytucyjnego. Takie *ratio legis* było absolutnie niezgodne z europejskimi standardami.¹⁰⁰

Za niezgodne z Konstytucją Sąd Konstytucyjny uznał również odebranie mu uprawnień do kontroli konstytucyjności aktów indywidualnych, zawieszania mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów oraz skrócenie terminów na rozpoznanie sprawy. W odniesieniu do dwóch pierwszych kwestii, Sąd podkreślił, że kompetencje te są mu niezbędne do ochrony rządów prawa oraz podstawowych praw i wolności, a także znajdują swoje umocowanie bezpośrednio w Konstytucji. Odnosząc się natomiast do skrócenia terminów na rozpoznanie sprawy, Sąd Konstytucyjny uznał, że taki zabieg narusza jego niezależność i może powodować, że sprawy będą musiały zostać rozpoznane pomimo niedokonania ich pełnej analizy, co utrudni Sądowi Konstytucyjnemu wypełnianie jego konstytucyjnych funkcji. Ponadto, skrócenie terminów na rozpoznanie sprawy nie było połączone ze zwiększeniem funduszy Sądu Konstytucyjnego, tak aby umożliwić mu wywiązywanie się obowiązków szybszego rozpoznawania spraw. W konsekwencji mogło więc dojść do jego paraliżu. Sąd zwrócił również uwagę, że nowe terminy zostały wprowadzone bez jakichkolwiek konsultacji z nim czy środowiskami eksperckimi. Ponadto, Sąd wskazał, że z zasady niezależności Sądu

98 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-402_en.htm (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

99 Zob. wyrok w przyp. nr 96.

100 *Ibidem*.

Konstytucyjnego wyniku, że różnego rodzaju terminy na rozpoznanie sprawy powinno być ustalane w wewnętrznych regulaminach uchwalanych przez niego samego.¹⁰¹

W podsumowaniu Sąd Konstytucyjny stwierdził, że manifestowanie przez władze publiczne braku szacunku dla orzeczeń Sądu Konstytucyjnego zawsze prowadzi do naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji. Wywieranie jakiegokolwiek presji na sędziach Sądu Konstytucyjnego czy dążenie do zemsty z uwagi na wydany przez nich wyrok jest nie do zaakceptowania i narusza zasadę rządów prawa oraz autorytet Sądu Konstytucyjnego. Sąd przypomniał także, że zgodnie z jego dotychczasowym orzecznictwem każda norma prawna lub zmiana ustawodawcza, której skutkiem będzie zablokowanie, w jakikolwiek sposób, możliwości wykonywania przez Sąd Konstytucyjny jego funkcji, będzie uznana za niekonstytucyjną *ab initio*.¹⁰²

Wyrok Sądu Konstytucyjnego, choć uchronił go przed utratą niezależności i kompetencji, nie doprowadził jednak do zakończenia poważnego kryzysu politycznego, który trwa do dziś.¹⁰³

Słowacja

Do kryzysu konstytucyjnego na stosunkowo mniejszą skalę doszło jesienią 2015 r. na Słowacji. Był on spowodowany odmową prezydenta Andreja Kiski powołania na stanowiska sędziowskie w Sądzie Konstytucyjnym kandydatów wskazanych przez parlament.

Zgodnie z art. 134 ust. 1 Konstytucji Słowacji Sąd Konstytucyjny składa się z 13 sędziów mianowanych przez Prezydenta na 12-letnią kadencję na wniosek Rady Narodowej Republiki Słowackiej (pełniące rolę jednoizbowego parlamentu Republiki Słowackiej) na dwanaście lat prezydent Republiki Słowackiej. Rada Narodowa przedstawia we wniosku wnioskuje podwójną liczbę kandydatów na sędziów, których ma mianować prezydent.

W dniu 4 lipca 2013 r. miała się zakończyć 12-letnia kadencja 3 sędziów Sądu Konstytucyjnego. Zgodnie z przepisami Konstytucji, w kwietniu 2014 r. parlament słowacki, zdominowany przez partię „Smer” Roberta Fico nominował na zwalniane stanowiska sędziowskie 6 kandydatów. W związku z tym, że wybrany w marcu 2014 r. prezydent-elekt, Andrej Kiska miał objąć urząd 15 czerwca 2014 r., Minister Sprawiedliwości zwrócił się w maju 2014 r. z czterema pytaniami do Komisji Weneckiej:

- czy wciąż urzędujący prezydent, Ivan Gašparovič, może mianować trzech sędziów na stanowiska w Sądzie Konstytucyjnym przed dniem 15 czerwca 2014 r., tj. zanim jego kadencja wygaśnie?

- czy jeśli urzędujący prezydent mianuje trzech sędziów przed końcem swojej kadencji, nowy prezydent, który obejmie urząd w dniu 15 czerwca 2014 r. będzie mógł odmówić przyjęcia od nich ślubowania i zamiast nich powołać trzech sędziów spośród pozostałych trzech kandydatów przedstawionych przez parlament?

- czy nowowybrany prezydent będzie mógł odrzucić wszystkich kandydatów nominowanych przez parlament i zażądać przedstawienia nowej listy kandydatów?

- czy nowowybrany prezydent może odwołać Prezesa lub Wiceprezesa Sądu Konstytucyjnego i powołać innych sędziów na te stanowiska?

Komisja Wenecka przedstawiła swoją opinię 13 czerwca 2014 r.¹⁰⁴ Odnosząc się do pierwszego pytania, Komisja uznała, że ustępujący prezydent mógłby powołać trzech sędziów

101 *Ibidem*.

102 *Ibidem*.

103 Zob. np. *Moldova political crisis: Protesters demand snap polls*, “BBC News”, 24 stycznia 2016 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-35394535> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

spośród kandydatów wyznaczonych przez parlament, gdyż konstytucja nie zawiera żadnego ograniczenia jego kompetencji wynikającego z wyboru nowego prezydenta. Prezydent mógłby jednak również pozostawić tę kwestię swojemu następcy. Jeśli chodzi o możliwość odmowy odebrania ślubowania przez nowego prezydenta od sędziów wybranych przez jego poprzednika i wyboru trzech innych sędziów, Komisja wskazała, że taki zabieg nie byłby dopuszczalny, chyba że zaszłyby zupełnie wyjątkowe okoliczności. Konstytucja nie przyznaje bowiem prezydentowi kompetencji do odmowy odebrania ślubowania. Prezydent nie może także odrzucić wszystkich kandydatów i zażądać przedstawienia nowej listy. W Konstytucji nie ma żadnego przepisu, który uprawniałby go do podjęcia takiej decyzji, zaś kandydaci zostali wysunięci zgodnie z prawem, przez demokratycznie wybrany parlament. Wreszcie, odnosząc się do pytania czwartego, Komisja oceniła, że prezydent nie może odwołać prezesa lub wiceprezesa Sądu Konstytucyjnego bez uzasadnionej przyczyny, gdyż godziłoby to w niezależność Sądu.

Ostatecznie, prezydent Gašparovič nie podjął decyzji co do powołania sędziów Sądu Konstytucyjnego, pozostawiając tę kwestię swojemu następcy. W lipcu 2014 r. nowy prezydent, A. Kiska, poinformował jednak, że mianuje tylko jednego z kandydatów, gdyż reszta nie spełnia jego oczekiwań. Swoją decyzję uzasadnił tym, że po zapoznaniu się z dorobkiem kandydatów doszedł do wniosku, że nie posiadają oni odpowiednich kwalifikacji do pełnienia funkcji sędziego konstytucyjnego m.in. dlatego, że z ich zainteresowań naukowych nie wynika, by byli ekspertami z zakresu prawa konstytucyjnego. Jednocześnie zaapelował do parlamentu o wybór 4 nowych kandydatów na pozostałe 2 wolne miejsca.¹⁰⁵

Wkrótce potem, pięciu kandydatów odrzuconych przez prezydenta złożyło skargi konstytucyjne do Sądu Konstytucyjnego.¹⁰⁶ 17 marca 2015 r. Sąd Konstytucyjny rozpoznał trzy spośród pięciu skarg (dwaj pozostali kandydaci wycofali swoje skargi wkrótce po ogłoszeniu orzeczenia przez Sąd)¹⁰⁷ i orzekł, że decyzja prezydenta Kiski była niezgodna z Konstytucją i naruszała prawa podstawowe skarżących. Jednocześnie nie rozstrzygnął jednoznacznie w jaki sposób prezydent powinien postąpić po wyroku, w szczególności, czy w ogóle istnieją jakieś okoliczności, które mogłyby uzasadnić odmowę mianowania sędziego. Prawnicy prezydenta nie zgodzili się z orzeczeniem i krytykowali m.in. brak obiektywizmu Sądu¹⁰⁸ (w składzie orzekała jedyna sędzia powołana przez A. Kiskę spośród kandydatów nominowanych przez parlament), fakt, że został on wydany różnicą zaledwie jednego głosu, a także rzekomą rozbieżność między ustnymi motywami rozstrzygnięcia a jego pisemnym uzasadnieniem.¹⁰⁹

104 Opinia Komisji Weneckiej nr 772/2014 z 13 czerwca 2014 r., CDL-AD(2014)015, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)015-e) (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

105 B. Balogová, *Kiska rejects all but one Smer-nominated judge*, "The Slovak Spectator", 7 lipca 2014 r., <http://spectator.sme.sk/c/20051300/kiska-rejects-all-but-one-smer-nominated-judge.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

106 R. Cuprik, *Rejected Constitutional Court candidates sent complaints against Kiska*, "The Slovak Spectator", 16 września 2014 r., <http://spectator.sme.sk/c/20052004/rejected-constitutional-court-candidates-sent-complaints-against-kiska.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

107 *Two judges withdraw complaints about Kiska*, "The Slovak Spectator", 23 czerwca 2015 r., <http://spectator.sme.sk/c/20058322/two-judges-withdraw-complaints-about-kiska.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

108 *Constitutional Court overturns Kiska decision to reject judges*, "The Slovak Spectator", 17 marca 2015 r., <http://spectator.sme.sk/c/20056574/constitutional-court-overturns-kiska-decision-to-reject-judges.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

109 *The president received different wording of ruling*, "The Slovak Spectator", 26 maja 2015 r., <http://spectator.sme.sk/c/20057589/the-president-received-different-wording-of-ruling.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

Wyrok Sądu Konstytucyjnego nie rozwiązał kryzysu – Prezydent w dalszym ciągu odmawiał powołania sędziów, a parlament nie godził się na nominowanie nowych kandydatów. W październiku 2015 r. Sąd Konstytucyjny odmówił rozpoznania wniosku Prezydenta o dokonanie interpretacji Konstytucji w zakresie tego, czy prezydent ma obowiązek czy tylko uprawnienie do mianowania sędziego Sądu Konstytucyjnego wskazując m.in. że wykładnię taką przedstawił w wyroku z marca.¹¹⁰

W lutym 2016 r. prezydent Kiska stwierdził, że nie mianuje sędziów Sądu Konstytucyjnego przed nowymi wyborami parlamentarnymi, zaplanowanymi na marzec 2016 r. Swoją decyzję uzasadnił tym, że do jego konstytucyjnych obowiązków należy troska o to, by organy konstytucyjne działały w sposób prawidłowy, a w związku z tym, że obecnie wyczerpał wszystkie środki prawne, za pomocą których mógłby wywiązać się z tego obowiązku w odniesieniu do Sądu Konstytucyjnego, postanowił poszukać rozwiązania na drodze porozumienia z nowym parlamentem.¹¹¹

Jednocześnie należy podkreślić, że w przeciwieństwie do pozostałych wymienionych powyżej krajów, konflikt wokół obsady Sądu Konstytucyjnego na Słowacji nie doprowadził do podjęcia przez organy polityczne próby ograniczenia jego kompetencji.

7. Podsumowanie

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka autonomia Sejmu i wynikająca z niej swoboda w zakresie tempa prac legislacyjnych doznaje w świetle Konstytucji ograniczeń wynikających m.in. z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2) i domniemania racjonalności ustawodawcy oraz zasady dialogu społecznego (art. 20). Realizacja tych norm konstytucyjnych w ramach procesu ustawodawczego wymaga zapewnienia odpowiedniego czasu. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do projektów wskazanych w art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Wydaje się to szczególnie aktualnie w świetle art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r., zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Pospieszne procedowanie projektu w połączeniu z prawie natychmiastowym wejściem w życie stanowi zagrożenie dla pewności prawa.

Z kolei cel uchwalonych regulacji zdaje się zmierzać do osłabienia Trybunału Konstytucyjnego, powielając tym samym przywołane przykłady blokowania Trybunału w innych państwach. Ponadto, w ocenie HFPC doświadczenia innych państw, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej, wskazują, że pospieszne i nakierowane na ograniczenie pozycji sądu konstytucyjnego zmiany prawa mogą skutkować poważnym kryzysem konstytucyjnym i zaburzeniem mechanizmów równoważenia się władzy.

Dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu

Danuta Przywara
Prezes Zarządu

110 *Constitutional Court may be blocked*, “The Slovak Spectator”, 30 października 2015 r., <http://spectator.sme.sk/c/20062665/constitutional-court-may-be-blocked.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).

111 *President will not appoint constitutional judges before election*, “The Slovak Spectator”, 5 lutego 2016 r., <http://spectator.sme.sk/c/20087111/president-will-not-appoint-constitutional-judges-before-election.html> (ostatni dostęp: 13 lutego 2016 r.).