



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 czerwca 2018 r.

Pozycja 39

POSTANOWIENIE z dnia 6 czerwca 2018 r. Sygn. akt K 35/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 czerwca 2018 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. poz. 904) z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2, 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz art. 7 i art. 8 w związku z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569),
- 3) art. 6 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 51 ust. 5 i art. 93 ust. 2 Konstytucji,
- 4) art. 9 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewidziana w nim możliwość stosowania niejawnych czynności operacyjno-rozpoznawczych stanowi zbyt daleko idącą i nieuzasadnioną ingerencję w prawa i wolności jednostki, a także w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną osób, które nie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli RP oraz w zakresie, w jakim nie ustanawia mechanizmu kontroli stosowania przewidzianych w nim czynności, z art. 2, art. 47 i art. 51 w związku z art. 37 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 5) art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 47 oraz art. 51 w związku z art. 37 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 8 w związku z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 7 i art. 8 w związku z art. 20 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- 6) art. 11 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw

- człowieka i podstawowych wolności, a także z art. 7 i art. 8 w związku z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- 7) art. 26 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 41 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 8) art. 38 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dodaje art. 32c w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929, ze zm.), z art. 2 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 6 i art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 9) art. 48 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dodaje art. 73c w ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525, ze zm.), z art. 2, art. 52 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 37 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), a także z art. 45 oraz art. 47 w związku z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- 10) art. 57 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dodaje art. 329a w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650, ze zm.), z art. 2, art. 52 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 37 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Pismem procesowym z 30 kwietnia 2018 r., Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał wniosek z 11 lipca 2016 r., sygn. akt K 35/16 – wnosząc jednocześnie o umorzenia postępowania w tej sprawie.

Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

Wobec treści wyżej powołanego przepisu, Trybunał jest zobligowany umorzyć postępowanie, i to niezależnie od oceny argumentacji przedstawionej przez Rzecznika w uzasadnieniu powołanego na wstępie pisma procesowego – tym samym, Trybunał postanowił jak w sentencji, nie mając prawnej możliwości kontynuowania postępowania w sprawie o sygn. akt K 35/16.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 35/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2018 r., sygn. K 35/16.

1. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK) umorzył postępowanie, gdyż wnioskodawca – Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich – wycofał wniosek w sprawie o sygn. K 35/16.

Wobec skorzystania przez wnioskodawcę z uprawnienia do dysponowania wnioskiem, w tym do jego cofnięcia, Trybunał nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia.

Cofnięcie wniosku przez Adama Bodnara, podobnie jak w sprawie o sygn. K 9/16 i sprawie o sygn. K 27/16, nastąpiło jednak w specyficznych okolicznościach. Z tego powodu uznałem, że obowiązkiem Trybunału jest szersze odniesienie się do powstałej sytuacji i dokonanie jej oceny ze względu na następujące przesłanki:

- 1) charakter problemów konstytucyjnych przedstawionych przez Rzecznika w złożonym wniosku i duże znaczenie kwestionowanych przez niego przepisów dla ochrony wolności i praw człowieka i obywatela;
- 2) zarządzenie przez TK terminu publicznego ogłoszenia orzeczenia w rozpoznawanej sprawie;
- 3) motywy wycofania wniosku przedstawione przez Rzecznika w uzasadnieniu pisma procesowego;
- 4) pozycję ustrojową Rzecznika i znaczenie tego organu dla realizacji zasady dobra wspólnego i zasady godności;
- 5) potrzebę wyjaśnienia podmiotom zainteresowanym rozstrzygnięciem merytorycznym sprawy o sygn. K 35/16, że sprawność funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jest sumą działań różnych podmiotów i wymaga ich współdziałania.

Ważną, dodatkową przesłanką złożenia przeze mnie zdania odrębnego są także cele wychowawcze i edukacyjne, tradycyjnie przypisane do uzasadnienia orzeczenia. Wobec krótkiego, formalnego uzasadnienia sporządzonego przez skład orzekający, zdanie odrębne stało się jedyną możliwą formą zasygnalizowania szeregu kolejnych nieprawidłowości ujawnionych w postępowaniu Rzecznika. W tym przypadku chodzi o działanie, którym Adam Bodnar eksponuje nie tylko brak szacunku dla Konstytucji RP, organów i funkcjonariuszy Państwa Polskiego, ale też osobiste braki etyczne i niedostatek wiedzy z zakresu prawa, jaki nie przystoi osobie pełniącej urząd RPO.

2. W pierwszej kolejności należy potwierdzić, że wycofując wniosek dotyczący podstawowych wolności i praw człowieka, w sytuacji braku zmiany stanowiska co do oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją i innymi aktami normatywnymi, Adam Bodnar kolejny raz nie dopełnił powierzonego mu konstytucyjnego zadania stania na straży praw i wolności człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji) oraz sprzeniewierzył się

złożonemu ślubowaniu (art. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2017 r. poz. 958, ze zm.; dalej: ustawa o RPO). O istocie takiego działania RPO szerzej wypowiedziałem się już w zdaniach odrębnych do uzasadnień postanowień z 22 marca 2018 r., sygn. K 9/16 (OTK ZU A/2018, poz. 21) i z 25 kwietnia 2018 r., sygn. K 27/16 (OTK ZU A/2018, poz. 23), do których odsyłam.

W niniejszym zdaniu odrębnym chcę natomiast dodać, że tego rodzaju zachowanie Adama Bodnara jest elementem jego kilkuletniej, świadomej i bezprawnej aktywności mającej na celu godzenie w ustrojową pozycję Trybunału Konstytucyjnego i status jego sędziów. Pokazuje też, że Adam Bodnar nie wypełnia swoich obowiązków z najwyższą sumiennością i starannością, potwierdzając jednocześnie jego braki wiedzy prawniczej, wymaganej od Rzecznika Praw Obywatelskich na poziomie wyróżniającym, zgodnie z art. 2 ustawy o RPO.

Zasadność tej oceny uzasadniają takie argumenty jak:

1) niska i wybiórcza aktywność Rzecznika w Trybunale Konstytucyjnym, dotycząca nie tylko samodzielnego występowania do TK, ale też przystępowania do toczącego się postępowania w celu wsparcia interesu obywatela, nosząca znamiona braku apolityczności;

2) wątpliwa jakość i kierunek składanych wniosków, co powoduje, że Trybunał Konstytucyjny, ograniczony zakresem pisma inicjującego postępowanie, nie może w pełni wypowiedzieć się o istotnych problemach konstytucyjnych dotyczących praw człowieka;

3) wycofywanie wniosków z pominięciem przesłanki dobra wspólnego i ochrony wartości konstytucyjnych oraz posługiwanie się fałszywymi twierdzeniami i faktami wprowadzającymi w błąd uczestników obrotu prawnego.

3. W roku 2017 aktywność RPO w Trybunale Konstytucyjnym była mocno ograniczona. Adam Bodnar samodzielnie złożył jedynie 6 wniosków konstytucyjnych i przystąpił do 19 postępowań, w tym do 5 pytań prawnych i 9 skarg konstytucyjnych, z całego katalogu spraw, które Trybunał miał w merytorycznym rozpoznaniu.

W tym kontekście należy przypomnieć, że pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 51 ust. 2 tej ustawy, mógł zgłosić udział w postępowaniu jedynie w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. To rozwiązanie prawne podkreślało rolę RPO w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i korespondowało z jego ustrojową pozycją określoną w Konstytucji. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) rozszerzyła kompetencje Rzecznika w procedurze przed TK na możliwość przyłączenia się przez niego do spraw inicjowanych także w innych trybach kontroli. Kompetencja ta, pod wpływem szerokiej debaty w toku postępowania legislacyjnego, a także stanowiska przedstawionego przez Adama Bodnara jako RPO, została utrzymana w kolejnych ustawach regulujących organizację i tryb postępowania przed TK, by ułatwić Rzecznikowi realizację jego konstytucyjnego zadania stania na straży wolności i praw człowieka.

Należy przypomnieć, że w piśmie z 4 lipca 2016 r. do Marszałka Sejmu RP zawierającym uwagi do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z druku sejmowego nr 558, Adam Bodnar podniósł, iż: „Z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich negatywnie ocenić należy art. 28 projektowanej ustawy (pierwotny art. 27), który określa uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Porównanie tego katalogu z treścią obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuje, iż proponowana regulacja ogranicza kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jedynie do występowania w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej (projektowany art. 28 pkt 9). Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa, w art. 56 pkt 10, pozwala Rzecznikowi Praw Obywatelskich na zgłoszenie swojego udziału w każdym postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym, z wyjątkiem spraw wszczę-

tych w trybie prewencyjnym przez Prezydenta RP. Obecne rozwiązanie przyczynia się do zwiększonego uwzględniania w toku postępowania przed Trybunałem argumentów istotnych z punktu widzenia praw i wolności jednostki. Warto zwrócić bowiem uwagę na to, że wiele spośród problemów konstytucyjnych, które staje się przedmiotem orzekania w Trybunale Konstytucyjnym trafia wcześniej do Rzecznika Praw Obywatelskich, który prowadzi takie sprawy, wyjaśnia je i podejmuje często działania o charakterze systemowym (np. poprzez kierowanie wystąpień generalnych, w szczególności o podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej). Z tego punktu widzenia wiedza i doświadczenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo często niezwykle przydatna dla Trybunału Konstytucyjnego we wszechstronnym wyjaśnieniu rozpatrywanej sprawy. Natomiast na skutek przyjęcia wskazanej regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich pozbawiony zostanie możliwości przystępowania do postępowań przed Trybunałem zainicjowanych, w szczególności pytaniami prawnymi sądów, co może obniżyć standard ochrony praw i swobód jednostki w naszym kraju” (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Uwagi%20RPO%20do%20projektu%20ustawy%20o%20TK%2C%204.07.2016.pdf>, s. 3-4, dostęp 6.06.2018 r.).

W tej perspektywie dziwi to, że Rzecznik tak rzadko korzysta z przyznanego mu uprawnienia, stanowiącego kluczową i najbardziej realną formę dla skutecznej realizacji jego zadań konstytucyjnych.

W zachowaniu RPO najistotniejsze jest jednak, że sprawami, do których Rzecznik przystępował najczęściej w 2017 r. wcale nie były te, w których powinien brać udział w pierwszej kolejności, a mianowicie zainicjowanych skargami konstytucyjnymi. Najchętniej Adam Bodnar zgłaszał udział w sprawach odnoszących się do bieżących sporów politycznych, jak np. do sporu kompetencyjnego w sprawie prawa łaski Prezydenta RP (sygn. Kpt 1/17), czy do sprawy związanej ze statusem sędziów Trybunału Konstytucyjnego (sygn. U 1/17). W nieudolny sposób próbował też przystąpić do sprawy dotyczącej kontroli przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.) i uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (niepubl.), uzyskując odmowę ze względu na braki formalne zgłoszenia przystąpienia (sygn. K 3/17). Przystąpił także do sprawy dotyczącej kasacji na niekorzyść oskarżonego w przypadku aktu łaski Prezydenta RP (sygn. K 8/17), ale zajął w niej stanowisko na niekorzyść obywatela.

RPO nie przyłączył się natomiast do tak ważnych społecznie spraw jak np. sprawa zasiłku chorobowego (sygn. P 12/17), sprawa renty socjalnej (sygn. SK 25/17), sprawa protestów wyborczych (sygn. SK 8/17), sprawa granic wypłacania świadczenia z kategorii 500+ (sygn. P 6/17); sprawa mieszkań służbowych w Policji (sygn. SK 6/17).

Wskazane statystyki i przykłady świadczą o tym, że mimo utrzymania szerokiej kompetencji RPO do udziału w postępowaniu przed TK (także z inspiracji RPO wyrażonej w piśmie z 4 lipca 2016 r.), Adam Bodnar nie chce korzystać z przyznanych mu kompetencji na rzecz ochrony praw i wolności jednostki, a wykorzystuje je dla celów ingerencji w politykę. Obniża tym standard prawnej ochrony jednostki, podsycając jednocześnie konflikty godzące w funkcjonowanie państwa.

4. Niska jest także jakość pism RPO inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W szczególności dotyczy to wniosków kierowanych do TK. W znakomitej większości, Adam Bodnar jako przedmiot kontroli wskazuje przepisy, z których nie da się wywieść treści, jakich dopatruje się w nich Rzecznik.

Także stanowiska RPO charakteryzują się brakiem rzetelności i słabą jakością merytorycznych rozważań. Przebija z nich także pokrętna logika, stanowiąca punkt wyjścia do

przemycenia linii aksjologicznej, nie znajdującej umocowana w obowiązującej Konstytucji, godzącej w takie wartości jak: państw jako dobro wspólne obywateli, wolności religijne, równość, dziedzictwo narodowe, małżeństwo itp.

5. Oczywiście bezzasadna i niezgodna ze standardami obowiązującego prawa jest też argumentacja Adama Bodnara dotycząca motywów cofnięcia wniosku. Powtarza on twierdzenia, które zostały negatywnie ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w szeregu orzeczeń wydanych zresztą w odpowiedzi na jego wnioski. W ten sposób próbuje przeforsować swoje wątpliwe racje w oderwaniu od konstytucyjnych zadań, jakie ustrojodawca powierzył urzędowi RPO. Nie można więc traktować jego postępowania jako motywowanego dobrem wspólnym i potrzebą ochrony praw człowieka i obywatela.

Kwestie te, a w szczególności zagadnienie uprawnienia Prezesa TK do dokonywania zmian w składach orzekających, szeroko omówiłem w zdaniach odrębnych do uzasadnienia postanowień z 22 marca 2018 r. o sygn. K 9/16 i z 25 kwietnia 2018 r. o sygn. K 27/16. Odsyłam Adama Bodnara do ich bardziej uważnej, ponownej lektury.

5.1. W tym miejscu odniosę się jedynie do twierdzenia Adama Bodnara, że: „Niedopuszczalne, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, byłoby również stosowanie analogii do spraw, które rozstrzygane były na gruncie wcześniej obowiązujących ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego”. Stwierdzam niniejszym, że po wejściu w życie przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed TK na początku 2017 r., Trybunał nie stosuje analogii do spraw rozstrzyganych pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów. Sam tego rodzaju pomysł, jaki pojawił się w piśmie RPO, uważam za niedorzeczny. Wynika on prawdopodobnie z chęci ukrycia zarzutów skierowanych wobec RPO w zdaniach odrębnych do uzasadnień postanowień w sprawach o sygn. K 9/16 i o sygn. K 27/16. Przywołane tam zostały przykłady dotyczące zmian składów w latach 2015-2016, które były wyraźnym naruszeniem przepisów obowiązujących wówczas ustaw, gdyż ustawy te nakazywały rozpoznawanie spraw w określonych składach, a składy były zmieniane na takie, w których dane sprawy, zgodnie z ustawą, nie mogły być rozpoznawane. Na przykład sprawa o sygn. K 44/16 dotycząca ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), musiała być ona rozpoznana w pełnym składzie. Ówczesny Prezes TK, Andrzej Rzepliński, zmienił ten skład na pięcioosobowy (zob. szerzej o tej sprawie w moich zdaniach odrębnych do uzasadnień postanowień o sygn. K 9/16 i sygn. K 27/16).

Adam Bodnar udaje, że nie zrozumiał istoty wskazania przeze mnie przykładów z wcześniejszej działalności orzeczniczej TK i manipuluje przekazem. Tymczasem przykłady te pokazują po prostu, jak ówczesny Prezes TK naruszał ustawę o TK, a Adam Bodnar nie kwestionował tego. Ze względu na własne przekonania polityczne nie potrafił zachować się zgodnie ze standardami przypisanymi do urzędu, który sprawuje.

5.2. Adam Bodnar, kolejny już raz bezprawnie sugeruje, że skład orzekający TK jest sprzeczny z przepisami prawa, gdyż znajdują się w nim osoby rzekomo nieuprawnione. Ponownie trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał Rzecznikowi, iż jego stanowisko co do legalności wyboru wymienianych przez niego sędziów TK nie ma podstaw prawnych, a Rzecznik nie jest organem uprawnionym do oceny i władczego stwierdzenia, kto jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Adam Bodnar ciągle nie przyjmuje tej okoliczności do wiadomości, tym samym świadomie i trwale działa wbrew obowiązującemu stanowi prawnemu i faktycznemu.

Należy też stanowczo stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zna już doskonale wywody Adama Bodnara dotyczące jego koncepcji związanej z wyborem sędziów TK w 2015 r.

Z tego względu wielce niestosowne jest ponowne odtwarzanie przez niego całego stanowiska w tej kwestii, z przywoływaniem śp. sędziego Lecha Morawskiego i śp. sędziego Henryka Ciocha. Adam Bodnar jako Rzecznik Praw Obywatelskich powinien posiadać większą wrażliwość, takt i kulturę postępowania. Tymczasem odnosi się on po raz kolejny do zmarłych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybitnych profesorów prawa, i przedstawia w sposób dla nich obraźliwy swoje bezsensowne tezy. Nie jest to ani konieczne, ani w żaden sposób nie wzbogaca wiedzy Trybunału Konstytucyjnego. Sami zmarli sędziowie nie mogą też się do tego ustosunkować. Czyn ten wskazuje więc poważne braki w etyce i kulturze osobistej Adama Bodnara. Dlatego jego zachowanie należy potępić jako sprzeczne z godnością sprawowanego urzędu.

5.3. Szczególnie krytycznie, jako działanie wbrew interesom obywateli, należy ocenić okoliczność, że Adam Bodnar wycofał wniosek w sytuacji, gdy został wyznaczony termin ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, kierując się dobrem obywateli, zdecydował się, mimo poważnych wad wniosku RPO, odnaleźć w nim minimum treści odpowiadającej przepisom ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, dzięki czemu mógł się merytorycznie wypowiedzieć o podnoszonych przez wnioskodawcę problemach konstytucyjnych dotyczących ochrony praw człowieka. RPO uniemożliwił Trybunałowi wydanie orzeczenia.

5.4. Rezygnacja przez Adama Bodnara z najskuteczniejszego środka ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, jakim dysponuje, i to środka, który ma bezpośrednie konstytucyjne źródło, na rzecz promowania bezprawnych twierdzeń co do legalności składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, stoi też w sprzeczności z interesem jednostki.

Adam Bodnar, kwestionując skuteczność orzeczeń TK w oparciu o wadliwy – jego zdaniem – skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, wprowadza chaos informacyjny, który może mieć wpływ na stosowanie prawa. W tym miejscu przypomnę Adamowi Bodnarowi fragment z pisma Andrzeja Rzeplińskiego, Prezesa TK, z 11 grudnia 2015 r. do Beaty Szydło, Prezesa Rady Ministrów, w sprawie publikacji wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15: „(...) uprzejmie zwracam uwagę, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Orzeczenia te wchodzi w życie po ich ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych. Konstytucja nie przewiduje żadnej procedury weryfikacji czy wzruszenia orzeczeń TK ogłoszonych w dziennikach urzędowych. Zatem Adam Bodnar powinien wiedzieć, że ogłoszone orzeczenie TK nie pogłębia stanu niepewności prawnej. Przeciwnie, wywołuje ono skutki w systemie prawa, zgodnie z tym, co wynika z jego sentencji. Konstytucyjna ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pełni funkcję gwarancyjną i realizuje dyrektywę pewności prawa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego.

5.5. RPO w sposób nieuprawniony odnosi wymogi konstytucyjnego prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym jego wywód w tym zakresie nie dość, że jest bezzasadny, to dodatkowo jest niejasny koncepcyjnie.

Adam Bodnar nie podaje argumentów na to, że Trybunał Konstytucyjny jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a postępowanie przed tym organem można uznać za „sprawę” w rozumieniu tego przepisu. Rzecznik łączy prawo do sądu z wymogiem niezależności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz i wskazuje, że na kwestię niezależności i niezawisłości sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy patrzeć z perspektywy realizacji przez te instytucje konstytucyjnych obowiązków ochrony prawnej jednostki. Ze stanowiska Adama Bodnara można wywnioskować, że cofnął on wniosek ze względu na ochronę niezawisłości

leżności i niezawisłości władzy sądowniczej, gdyż istnieje zagrożenie wydaniem rozstrzygnięcia przez rzekomo nieprawidłowo obsadzony skład Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioski Rzecznika co do relacji między składem orzekającym TK, który Adam Bodnar bezprawnie kwestionuje, a ochroną niezależności władzy sądowniczej są też nieracjonalne ponieważ:

po pierwsze, standard prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może być wprost przekładany na standard funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Adam Bodnar sam stwierdził, że Konstytucja nie zrównała statusu sądów i trybunałów. Powinien więc też wiedzieć, że to, iż w art. 10 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca jako organy władzy sądowniczej wyodrębnił sądy i trybunały było jego świadomym działaniem, mającym na celu podkreślenie odrębności instytucjonalnej i kompetencyjnej tych podmiotów. Racjonalny prawodawca w obrębie danego aktu normatywnego posługuje się danym pojęciem w ścisłym i jednokowym znaczeniu. Zatem jeśli przepis Konstytucji nie dopuszcza wprost możliwości stosowania określonych regulacji do innych instytucji lub organów (np. przepisów dotyczących sądów do trybunałów), nie można przyjmować, że rozwiązania prawne odnoszą się do danych organów;

po drugie, wywód Adama Bodnara sugeruje, że osoby zasiadające w składzie Trybunału Konstytucyjnego powodują, że przesłał być to organ niezależny od innych władz. Tego rodzaju myśl jest zwykłą insynuacją, którą każdy przeciętny obserwator wydarzeń politycznych w kraju mógłby - na podstawie bieżącej aktywności RPO - łatwo odwrócić i skierować przeciwko jej autorowi. Jeśli jednak Rzecznik ma wątpliwość co do bezstronności sędziego Trybunału Konstytucyjnego zasiadającego w danym składzie orzekającym może skierować uzasadniony wniosek o wyłączenie takiego sędziego od orzekania. Procedura wyłączenia sędziego TK ma gwarantować niezależność tego organu i bezstronność sędziów w składzie orzekającym. W tym miejscu należy podkreślić, że w sprawie o sygn. K 35/16 Adam Bodnar nie wystąpił o wyłączenie żadnego z sędziów TK ze składu orzekającego;

po trzecie, Adam Bodnar twierdzi, że orzekanie przez TK w składzie rzekomo nieprawidłowo obsadzonym może skutkować wadliwością rozstrzygnięcia, a wręcz doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie ono mogło zostać uznane za wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Jako argument przywołuje postanowienie SN z 17 listopada 2005 r., sygn. akt I CK 298/05, dotyczące postępowania sądowego, a nie postępowania przed TK. Wypowiedź, którą można zastosować w postępowaniu przed sądem, odnosi do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które jest uregulowane w innym reżimie prawnym i służy innym celom niż postępowanie sądowe.

Z tej perspektywy wniosek jest jednoznaczny – to raczej działanie Adama Bodnara może skutkować chaosem prawnym, gdyż do ostatecznych orzeczeń TK próbuje on przypisać doktrynalną koncepcję „orzeczeń nieistniejących”. Takie podejście jest sprzeczne z przepisami określonymi w art. 190 Konstytucji (patrz w tym kontekście także: pkt 5.4 zdania odrębnego).

5.6. Potwierdzająca krytyczną opinię na temat niespełniania przez Adama Bodnara ustawowego wymogu posiadania przez RPO wyróżniającej wiedzy prawniczej, jest wyrażona przez niego obawa co do możliwości kwestionowania przez pełnomocników stron orzeczeń TK w postępowaniach przed sądami innych państw członkowskich UE i w skargach do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) ze względu na niewłaściwy skład sądu. W swoim piśmie Rzecznik stwierdził, że: „Możliwe jest zatem wnoszenie takich skarg, w których argument dotyczący nieprawidłowej obsady Trybunału Konstytucyjnego, znajdzie uznanie ETPC w kontekście możliwego naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (zob. s. 11 pisma z 30 kwietnia 2018 r. wycofującego wniosek w sprawie o sygn. K 35/16).

Jako dowód na rzekomą słuszość swego wyводу, Adam Bodnar przywołał sprawę Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w skardze przed ETPC przeciwko Polsce (nr skargi 31994/03), w której *nota bene* był pełnomocnikiem skarżącego.

Należy wyjaśnić, że we wskazanej skardze podniesiono, że wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28) narusza artykuł 9 EKPC, ponieważ przeszkadza w wykonywaniu przez skarżącego jego prawa do wolności myśli, sumienia i przekonań. Ponadto, kwestionując w istocie stan prawny określony ustawą z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287, ze zm.) dotyczący unormowań prawnych spraw majątkowych Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, skarżący podniósł naruszenie jego prawa do poszanowania własności gwarantowanego przez artykuł 1 Protokołu 1 do EKPC. Skarżył się też na dyskryminację w stosunku do innych kościołów i wspólnot religijnych.

W odniesieniu do wyroku TK o sygn. K 13/02, skarżący podniósł, że orzeczenie to naruszyło jego prawo do rzetelnego procesu sądowego, gdyż skład Trybunału Konstytucyjnego nie spełnił gwarancji niezawisłości i bezstronności wymaganej przez art 6 EKPC.

Omawiana sprawa nie została rozstrzygnięta merytorycznie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, ponieważ skarżący wobec zmiany ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego przestał popierać wniesioną skargę, co oznacza, że jego celem nie było kwestionowanie orzeczenia TK, ale określonego stanu prawnego w interesującym go zakresie.

Wobec powyższego, przypominam Adamowi Bodnarowi, że w piśmie procesowym pełnomocnik może wnieść do ETPC każdy, najbardziej nawet absurdalny zarzut. Nie oznacza to, że zostanie on przez ETPC zaakceptowany. Z kolei samo przywołanie jako jednego z argumentów dla wycofania wniosku z Trybunału Konstytucyjnego sprawy, która nie została rozstrzygnięta przez ETPC jest próbą nieudolnej manipulacji, niegodną urzędu RPO.

Natomiast interesujący jest w tym kontekście fakt, że Adam Bodnar nie podał żadnego przykładu orzeczenia, w którym nieprawidłowa obsada Trybunału Konstytucyjnego znalazłaby uznanie ETPC w kontekście naruszenia art. 6 EKPC.

Pouczam więc Adama Bodnara, że standard określony w art. 6 EKPC nie odnosi się do Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 6 EKPC, zgodnie z jego brzemieniem, znajduje zastosowanie przy rozstrzyganiu przez sądy o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w wytoczonej przeciwko jednostce sprawie karnej. Istnieje w tej kwestii ugruntowane orzecznictwo ETPC (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 19 września 2017 r. w sprawie Regner p-ko Czechom, § 99; wyrok Wielkiej Izby ETPC z 14 września 2017 r. w sprawie Károly Nagy p-ko Węgrom, § 60; wyrok Izby ETPC z 17 grudnia 1996 r. w sprawie Terra Woningen B.V. p-ko Królestwu Niderlandów, § 52; wyrok Izby ETPC z 21 lipca 2011 r. w sprawie Sigma Radio Television Ltd p-ko Cyprówi, §§ 151-57, zob. też: D. Harris, M. O'Boyle & Warbick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009, s.230 i powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, stosowanie art. 6 ust. 1 EKPC zależy od spełnienia następujących przesłanek: 1) istnienia sporu sądowego; 2) spór ten musi odnosić się do prawa lub obowiązku o charakterze cywilnym, istniejącego w krajowym systemie prawnym; 3) spór ten musi być autentyczny i poważny; 4) wynik postępowania przed sądem musi być bezpośrednio decydujący o ww. prawie lub obowiązku; 5) spór sądowy musi toczyć się przed sądem krajowym mającym kompetencję do rozstrzygania o wszystkich kwestiach faktycznych i prawnych danej sprawy cywilnej lub karnej.

Wobec powyższego, twierdzenie Adama Bodnara, jakoby art. 6 ust. 1 EKPC miał zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie znajduje potwierdzenia w treści art. 6 ust.1 EKPC, ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje w Rzeczypospolitej Polskiej wymiaru sprawiedliwości, nie orzeka w indywidualnych sprawach cywilnych

i karnych, nie orzeka o kwestiach faktycznych sprawy, jest tzw. „sądem prawa”, a jego kompetencje są ściśle określone w Konstytucji.

Natomiast dla urzędu RPO kompromitujący jest też brak wiedzy Adama Bodnara o sprawie Zumtobel p-ko Austrii, w której ETPC stwierdził jednoznacznie, że sądem w świetle art. 6 ust. 1 EKPC nie jest „sąd konstytucyjny, który mógłby badać sporne postępowanie wyłącznie z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją, uniemożliwia to bowiem zbadanie wszystkich istotnych faktów” (wyrok Izby ETPC z 21 września 1993 r. w sprawie Zumtobel p-ko Austrii, §§ 29-30; zob. też *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Right. Right to a fair trial (civil limb)*, Updated to 31 December 2017: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, s. 31, dostęp 06.06.2018 r.).

Tego rodzaju wiedzę Adam Bodnar powinien posiadać. Jest ona bowiem fundamentalna dla sprawowanego przez niego urzędu i możliwości faktycznej ochrony praw jednostki.

5.7. Nie jest właściwym argumentem dla cofnięcia wniosku także to, że zagadnienie obsady Trybunału Konstytucyjnego stanowi przedmiot opinii i stanowisk instytucji Unii Europejskiej i organów międzynarodowych, które należy bezwzględnie wypełnić.

Dokument, który Komisja udostępniła ministrowi spraw zagranicznych to „Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce z dnia 20 grudnia 2017 r.” (COM[2017] 835 *final* 2017/0360 [NLE])). Adam Bodnar upatruje w nim dokumentu zobowiązującego Państwo Polskie do przestrzegania traktatów unijnych. Rzecznikowi należy przypomnieć, że nie istnieje instytucja „zaleceń KE” wydanych w trybie art. 7 TUE. Przekazany przez KE dokument jest „Uzasadnionym wnioskiem”, o którym mówi art. 7 ust. 1 Traktatu o UE, kierowanym przez Komisję Europejską do Rady. Nie dotyczy on też „naruszenia praworządności”, ale „stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2” [Traktatu o UE – przyp. MM]. Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 TUE, adresatem wniosku jest Rada, a nie Rząd RP. Żaden przepis traktatów unijnych nie tworzy też „obowiązku wykonania” tego rodzaju „zaleceń KE”, jak to nazywa RPO.

Przy okazji warto wspomnieć, że dokument przedstawiony przez KE zawiera wiele rażących błędów co do faktów i prawa, a realizacja zawartych w jego treści oczekiwań, wymagałaby podjęcia przez organy państwa działań sprzecznych z polskim porządkiem prawnym na poziomie konstytucyjnym.

Nie jest też rzetelne przywoływanie w tym kontekście przez RPO sprawy dotyczącej pytania prejudycjalnego skierowanego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-216/18 PPU Artur C. Wykorzystując skrót myślowy Adam Bodnar sugeruje, że w sprawie tej został zakwestionowany jakiś wyrok TK, co nie jest prawdą. Rzecznik, chcąc na siłę udowodnić swoje racje, kolejny raz zachowuje się nierzetelnie - wprowadza w błąd uczestników obrotu prawnego przedstawiając fałszywe informacje.

6. Na zakończenie, należy stwierdzić, że Adam Bodnar niewłaściwie rozumie swoją funkcję jako Rzecznika Praw Obywatelskich. Podkreśla swoją bezstronność, ale zapomina, że przymiot bezstronności nie czyni go podmiotem wyłączonym z systemu organów władzy publicznej. Zatem należy mu przypomnieć, że nie występuje on jako osoba prywatna, czy przedstawiciel organizacji pozarządowej, ale musi działać na podstawie i w granicach prawa, korzystając jedynie ze środków, w które wyposażyla go Konstytucja i ustawy.

Wydanie wyroku TK, który zostanie ogłoszony w odpowiednim dzienniku urzędowym, nie podważa pewności prawa, ale ją umacnia, gdyż gwarancja ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału została określona w Konstytucji. Tym samym rezygnacja z konstytucyjnych środków ochrony praw człowieka na rzecz błędnie rozumianej realizacji pewności prawa nie jest wyborem mniejszego zła. Jest to wybór między

interesem obywateli i ładem systemu prawnego a indywidualnymi przekonaniem Adama Bodnara, który jest funkcjonariuszem państwa. Wycofując wniosek, Adam Bodnar te interesy obywateli narusza, podważając jednocześnie system prawny państwa.

Działanie Adama Bodnara osłabia też autorytet urzędu RPO. Adam Bodnar oświadcza, że ma nadzieję, iż ustawodawca podejmie w najbliższej przyszłości działania, które doprowadzą do zapewnienia zgodności przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych z Konstytucją i prawem międzynarodowym. Przypominam więc Adamowi Bodnarowi, że przedstawione do jego wniosku w tej sprawie stanowisko Sejmu RP jest jednoznaczne – ustawa ta jest zgodna z Konstytucją i prawem międzynarodowym. Na marginesie warto zaznaczyć, że aby apel skierowany do danego organu był skuteczny, osoba przedstawiająca określone postulaty powinna cieszyć się autorytetem ze względu na swoją postawę osobistą i wiedzę.

Należy też stwierdzić, że wskazywana przez RPO forma apelu do prawodawcy lub nawet możliwość współdziałania Rzecznika z podmiotami posiadającymi inicjatywę ustawodawczą nie są bardziej efektywnymi środkami działania z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki niż wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Jedynie wniosek i wydany na jego podstawie wyrok Trybunału są w stanie skutecznie i w sposób wiążący rozstrzygnąć o konstytucyjności rozwiązań prawnych.

Dlatego niewiarygodna jest zapowiedź Adama Bodnara, że będzie korzystał z innych – rzekomo bardziej efektywnych z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich – środków działania, przewidzianych ustawą o RPO oraz Konstytucją. Tym bardziej, że: po pierwsze, środków tych nie wskazuje; po drugie, ze względu na świadome i trwające niemal od początku kadencji naruszanie przez Adama Bodnara konstytucyjnego obowiązku apolityczności RPO, ma on wątpliwą zdolność do podjęcia dialogu z większością parlamentarną.

Z powyższych względów zdecydowałem się złożyć powyższe zdanie odrębne.