



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 listopada 2016 r.

Pozycja 82

POSTANOWIENIE z dnia 7 listopada 2016 r. Sygn. akt K 18/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Stanisław Biernat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 listopada 2016 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) z art. 6 ust. 1 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.),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm VIII kadencji (dalej: wnioskodawca) 4 kwietnia 2016 r. (data wpływu wniosku do TK) wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) jest niezgodny z art. 6 ust. 1 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.; dalej: Konwencja).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie wyroku Trybunału z 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15), art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy

o TK z 2015 r. w części obejmującej słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru” utracił moc 18 grudnia 2015 r.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o TK z 2015 r. osoba wybrana na sędziego Trybunału zobowiązana jest złożyć ceremonialne ślubowanie wobec Prezydenta RP. Art. 21 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. przewiduje, że „Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”. Natomiast przepisy nie przewidują żadnego rozwiązania na wypadek odmowy lub niemożności przyjęcia ślubowania przez Prezydenta.

Skutki niepełnego uregulowania mechanizmu ślubowania ujawniły się w związku z nieprzyjęciem ślubowania od trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Odebranie ślubowania od nowo wybranych sędziów jest obowiązkiem Prezydenta, o czym przesądził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15). Zgodnie z tym wyrokiem, podstawa prawna wyboru trzech sędziów TK (mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r.), dokonanego w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji, jest zgodna z Konstytucją. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału, wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Jak wyjaśnił Trybunał, „Prezydent nie rozpatruje bowiem wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, jedynie – ze względów uosabiania majestatu państwa – podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi”.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o TK z 2015 r. narusza wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji zasadę prawa do rzetelnego procesu sądowego, w szczególności prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd.

Ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed Trybunałem – umożliwiające rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie – stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym, co uzasadnia zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, rozpoznając skargi konstytucyjne obywateli oraz pytania prawne sądów. Z punktu widzenia zasady niezawisłości, wyrażonej w art. 6 ust. 1 Konwencji, konieczne jest zapewnienie stabilizacji w pełnieniu funkcji przez prawidłowo powołanych sędziów Trybunału. Przewidziany w ustawie o TK z 2015 r. mechanizm składania ślubowania skutkuje dysfunkcyjnością tego organu.

Odmowa zaprzysiężenia sędziego przez Prezydenta RP lub celowe opóźnienie odebrania ślubowania wpływa na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Takie rozwiązanie narusza gwarancje przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji. Prawo do rzetelnego procesu sądowego łącznie z zasadą niezależności i bezstronności sędziów stanowią podstawę porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka. Dlatego też ustawodawca winien określić skutki prawne nieodebrania przez Prezydenta ślubowania z przyczyn niezależnych od prawidłowo wybranych sędziów.

W świetle zasady prawa do rzetelnego procesu sądowego, wyrażającego się w szczególności niezawisłością i bezstronnością sądu rozpatrującego sprawę w rozsądnym terminie, brak regulacji w zakresie procedury ślubowania sędziów, na wypadek gdyby niemożliwe było przyjęcie ślubowania przez Prezydenta RP bądź w sytuacji odmowy czy powstrzymania się Prezydenta RP od przyjęcia ślubowania, uzasadnia zarzut niezgodno-

ści zakwestionowanego przepisu z art. 6 ust. 1 Konwencji, wynikającej z pominięcia prawodawczego.

W ocenie wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. narusza przy tym istotę prawa wyboru sędziów Trybunału przez Sejm, przez co stanowi zagrożenie niezawisłości i bezstronności Trybunału. Obowiązujące uregulowanie zakłada współdziałanie Prezydenta w kształtowaniu struktury organizacyjnej Trybunału, co pozostaje w sprzeczności z wymogiem bezstronności i niezawisłości sądu, przewidzianym w art. 6 ust. 1 Konwencji. Zakwestionowana regulacja uzależnia skuteczne sprawowanie funkcji sędziego TK od podmiotu przyjmującego ślubowanie. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla, że niezawisłość i bezstronność sądu, o której mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji, służy budowaniu zaufania społecznego do sądów, co jest kwestią zasadniczą w społeczeństwie demokratycznym (zob. wyrok ETPC z 10 stycznia 2012 r., skarga nr 33530/06, Pohoška przeciwko Polsce, § 35). Ustalając, czy dany organ może zostać uznany za niezawisły w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, należy uwzględnić m.in. sposób mianowania jego członków oraz długość ich kadencji, istnienie gwarancji zabezpieczających przed naciskami z zewnątrz, ale także to, czy organ sprawia wrażenie niezawisłości (zob. wyrok ETPC z 30 listopada 2010 r., skarga nr 23614/08, Urban przeciwko Polsce, § 45).

Wnioskodawca podkreślił, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. uniemożliwia niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie pełnienia funkcji sędziego TK wybranego przez Sejm. Odmowa przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP powoduje, że proces obsady zwolnionego stanowiska sędziego może być wstrzymywany. Ponadto nieodebranie przez Prezydenta RP ślubowania od sędziego Trybunału skutkować może uniemożliwieniem rozpoznania przez Trybunał sprawy w pełnym składzie, wymaganym przez ustawę. Art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. implikuje więc negatywne skutki dla realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego. Zapewnienie zgodności ustawy o TK z 2015 r. ze standardami prawnomiędzynarodowymi, wynikającymi z art. 6 ust. 1 Konwencji, daje gwarancje prawidłowego i niezależnego funkcjonowania Trybunału oraz ochrony praw i wolności jednostki.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek grupy posłów (dalej także: wnioskodawca), dotyczący art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), wpłynął do Trybunału 4 kwietnia 2016 r.

Na mocy art. 91 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), ustawa o TK z 2015 r. została uchylona 16 sierpnia 2016 r. Tym samym moc obowiązującą utracił także przepis zakwestionowany przez grupę posłów. Okoliczność ta wymagała dokonania oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku.

2. Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2016 r. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Za zasadnością zastosowania powołanego przepisu w niniejszej sprawie, wszczętej przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r., przemawia wynik analizy przepisów przejściowych tej ustawy, zawartych w jej rozdziale 4 (art. 83-88) oraz treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16 (OTK ZU nr A/2016, poz. 71), dotyczącego m.in. wskazanych przepisów intertemporalnych ustawy o TK z 2016 r.

Wejście w życie ustawy o TK z 2016 r. oraz ogłoszenie wyroku z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, wywołało istotne skutki dla postępowania w niniejszej sprawie, zarówno w sferze formalnoprawnej (tj. procedury, którą Trybunał powinien zastosować), jak i w zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienie TK z 5 października 2016 r., sygn. K 28/16, OTK ZU nr A/2016, poz. 75).

Ustawodawca, odwołując się do zasady bezpośredniego stosowania ustawy nowej, w art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. przesądził, że „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. Jednocześnie w art. 84 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. przyjął, że w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji (a więc również przez grupę posłów), nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r., Trybunał, w terminie 14 dni od dnia jej wejścia w życie zawiesza postępowania na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5 tej ustawy.

Ustalając treść i zakres zastosowania w niniejszej sprawie wskazanych przepisów przejściowych ustawy o TK z 2016 r., należy uwzględnić wyrok z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, w którym Trybunał uznał, że art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. rozumiany w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności procesowych dokonanych przed wejściem w życie tej ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a ponadto stwierdził, że art. 84 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 173 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

Jakkolwiek powołany wyrok nie został dotąd ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, to należało zważyć, że przymioty ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przydane im przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 1 Konstytucji, przysługują od momentu wydania tych orzeczeń, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, obalone zostaje domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej (zob. wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 2 i postanowienie TK z 5 października 2016 r., sygn. K 28/16).

W świetle wyroku z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, Trybunał nie mógł zastosować art. 84 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., który nakazywał w ciągu 14 dni od wejścia w życie tej ustawy zawiesić na sześć miesięcy wszystkie postępowania w sprawach zainicjowanych wnioskami. Natomiast art. 83 ust. 1 tej ustawy został zastosowany w rozumieniu ustalonym w sentencji wyroku o sygn. K 39/16. To oznaczało, że wydając orzeczenie, należało sięgać po wszystkie odpowiednie przepisy proceduralne ustawy o TK z 2016 r., których Trybunał we wspomnianym wyroku nie zakwestionował, z wyłączeniem przepisów dotyczących czynności procesowych, dokonanych przed wejściem w życie tej ustawy.

3. Związanie Trybunału wyrokiem z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, objęło także materialnoprawną sferę postępowania. Wobec tego – zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. – Trybunał uwzględnił treść art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2016 r., stanowiącego podstawę umorzenia postępowania w sprawie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Trybunał stwierdził przy tym brak przesłanek do zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 40 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r., w świetle którego art. 40 ust. 1 pkt 3 tej ustawy nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Ponadto należy wskazać, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. był przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach o sygn. K 34/15 i sygn. K 35/15.

W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185), Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., „rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”.

W wyroku z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186), Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928), „w części obejmującej słowa «, w terminie 30 dni od dnia wyboru,», jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2016 r., ze względu na utratę mocy obowiązującej art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o TK z 2015 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.