

Andrzej Duda

1) Opis stanu faktycznego

1.1) Nieodebranie ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz odebranie ślubowania od tzw. „sędziów-dublerów”.

8 października 2015 roku Sejm VII kadencji, działając na podstawie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 roku, wybrał na nową kadencję pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Mieli oni zastąpić sędziów, których kadencje kończyły się odpowiednio 6 listopada (3 osoby) oraz 2 i 8 grudnia. Z uwagi na wątpliwości co do konstytucyjności przepisów, na podstawie których dokonano wyboru, Prezydent RP nie odbierał jednak ślubowania od żadnej z tych osób, uniemożliwiając im tym samym przystąpienie do wykonywania obowiązków sędziego Trybunału Konstytucyjnego. By uzyskać w tej sprawie jasność, grupa posłów PO i PSL (nie zaś, co ciekawe, Prezydent RP) zaskarżyła przepisy w/w ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku K 34/15 z 3 grudnia 2015 roku, Trybunał ocenił ich konstytucyjność, rozwiewając tym samym – jak mogło się wydawać – wszelkie wątpliwości. Trybunał orzekł, że przepis, który umożliwił wybór tzw. sędziów „grudniowych” był niezgodny z Konstytucją, natomiast za zgodny z Konstytucją Trybunał uznał przepis, na podstawie którego wybrano trójkę tzw. sędziów „listopadowych”. TK przesądził zatem, że ci ostatni zostali wybrani w sposób prawidłowy. Ponadto, Trybunał podkreślił, że Prezydent pełni w procedurze wyboru sędziów TK rolę niejako wtórną, gdyż jego udział sprowadza się do obowiązku odebrania ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm. Jeśli bowiem chodzi o sam wybór sędziów TK, to jest on wyłączną kompetencją Sejmu RP.

W orzeczeniu stwierdzono m.in., iż: „zasada wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wyrażona w art. 194 ust. 1 Konstytucji, przekazuje tej izbie parlamentu wyłączną kompetencję w zakresie rozstrzygnięcia o personalnej obsadzie sądu konstytucyjnego”, dodając zarazem, że „rola Prezydenta jest (...) wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK”. Co ważne, Trybunał stwierdził również wprost, że „przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta”, a „wpisany w ten obowiązek [jest] nakaz [jego] niezwłocznego działania”. Zdaniem Trybunału, „przyjęcie odmiennego poglądu, przyznającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy, oprócz Sejmu, organ mający prawo decydowania o obsadzie personalnej Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozumienie (...) nie ma podstawy prawnej (...) w żadnym (...) przepisie Konstytucji.” Mając na względzie, że orzeczenia TK są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą, wydawało się, że sprawa została rozstrzygnięta. Trybunał potwierdził, że sędziowie „listopadowi” zostali wybrani w sposób legalny, a konstytucyjnym obowiązkiem prezydenta RP było odebranie od nich ślubowania. Prezydent uznał jednak, że nie wykona swego konstytucyjnego obowiązku i nie odbierze

ślubowania od żadnego spośród wybranych przez Sejm VII kadencji sędziów, w tym również od sędziów prawidłowo wybranych – Romana Hausera, Krzysztofa Ślebzaka i Andrzeja Jakubeckiego. Sytuacja nie zmieniła się do dnia dzisiejszego i żadna z tych osób nie została dopuszczona do orzekania. W tym samym mniej więcej czasie – 25 listopada 2015 roku, Sejm VIII kadencji podjął pięć uchwał „w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego” niejako unieważniając wybór wszystkich pięciu sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji, a następnie, 2 grudnia 2015 roku, podjął nowe uchwały o wyborze pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przy czym trzy z tych pięciu osób wybrano na miejsca, które były już prawidłowo obsadzone (w dyskursie prawniczym na określenie tych osób utarło się sformułowanie „sędziowie–dublerzy”). W nocy z 2 na 3 grudnia 2015 roku - na kilka godzin przed ogłoszeniem wyroku TK w sprawie K 34/15! - Prezydent przyjął ślubowanie od czterech z tych osób, zaś piąta z nich, Julia Przyłębska, złożyła ślubowanie 9 grudnia.

1.2) Ułaskawienie Mariusza Kamińskiego oraz trzech innych funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego przed zapadnięciem prawomocnego wyroku w sprawie.

30 marca 2015 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie wydał wyrok skazujący Mariusza Kamińskiego oraz trzech innych funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego na kary od dwóch i pół roku do trzech lat bezwzględnej pozbawienia wolności. Wobec oskarżonych orzeczono ponadto środek kamy w postaci zakazu zajmowania stanowisk w administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, organach kontroli państwowej, organach kontroli samorządu terytorialnego oraz stanowisk kierowniczych w innych instytucjach państwowych na okres 10 lat. Wszyscy oskarżeni złożyli od tego wyroku apelacje. Wyrok został również zaskarżony na niekorzyść wszystkich oskarżonych. Już po wniesieniu i przyjęciu apelacji, ale przed wydaniem w sprawie prawomocnego wyroku, 16 listopada 2015 roku, Prezydent RP – powołując się na prerogatywę zawartą w art. 139 Konstytucji RP - wydał postanowienie, mocą którego zastosował prawo łaski w formule: „zastosowania prawa łaski w stosunku do K. B., M. K., G. P, M. W. przez przebaczenie i pущczenie w niepamięć oraz umorzenie postępowania”. Podkreślimy – Prezydent zastosował prawo łaski, mimo że żaden z oskarżonych nie został prawomocnie skazany.

1.3) Przyzwolenie i aktywne wsparcie niekonstytucyjnych zmian w sądownictwie.

Sprawując swój urząd od 2015 roku, Prezydent Duda podpisał cały szereg oczywiście niekonstytucyjnych ustaw dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (m.in. Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych), czym przyczynił się do jego zapaści i upolitycznienia. Poprzez swoją aktywność w tym obszarze Prezydent umożliwił rządowi Prawa i Sprawiedliwości realizację reformy politycznej o charakterze de facto ustrojowym – zmiany konstytucyjnego ustroju państwa mimo braku legitymacji do zmiany Konstytucji. Rzecz jasna, kluczową rolę w tym procesie odegrało uchwalenie przepisów, mocą których najpierw ubezwłasnowolniono (seria tzw.

„ustaw naprawczych”), a następnie faktycznie zlikwidowano Trybunał Konstytucyjny, w znaczeniu, które przypisuje mu Konstytucja tj. niezależnego i bezstronnego sądu konstytucyjnego. Sprawnie funkcjonujący Trybunał był bowiem w stanie z łatwością blokować niekonstytucyjne zapędy rządzącej większości. Likwidacja Trybunału stanowiła więc poniekąd naturalny i przewidywalny punkt wyjścia dla dalszych zmian. Cel ten udało się osiągnąć przy aktywnym współudziale Prezydenta pod koniec 2016 roku. 19 grudnia 2016 roku wygasła kadencja „legalnego” Prezesa TK, Andrzeja Rzeplińskiego. Tego samego dnia Prezydent podpisał (późnym wieczorem) ustawę Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Obydwie weszły w życie następnego dnia (nie przewidziano *vacatio legis*). Chodziło rzecz jasna o to, by Trybunał nie mógł zbadać ich konstytucyjności. Ich mocą wprowadzono do polskiego porządku prawnego nową, nieznaną Konstytucji instytucję: „pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego”. Było to rozwiązanie oczywiście sprzeczne z art. 194 ust. 2 Konstytucji, gdyż „Konstytucja powierza funkcję zastępowania prezesa TK osobie wiceprezesa. Językowe znaczenie przedrostka „wice-” użyte w art. 194 ust. 2 Konstytucji wskazuje jednoznacznie na rolę osoby będącej wiceprezesem i przyznaje jej na poziomie konstytucji prawo zastępowania prezesa” [Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego w sprawie ostatnich zmian prawnych i faktycznych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 26 stycznia 2017 roku].

Tego samego dnia Prezydent powierzył tę funkcję Julii Przyłębskiej, która niezwłocznie dopuściła dublerów do orzekania, a następnie zwołała – już z ich udziałem - Zgromadzenie Ogólne sędziów TK. Jego rolą było wskazanie Prezydentowi kandydatów na Prezesa TK. Mimo licznych nieprawidłowości, które towarzyszyły temu wydarzeniu, polegających m.in. na braku quorum (udział w głosowaniu wzięło jedynie 6 osób, w tym trzech „sędziów-dublerów”) oraz niepodjęciu uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa TK, do Prezydenta RP trafił ostatecznie dokument (niebędący uchwałą Zgromadzenia Ogólnego sędziów TK) przedstawiający kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Na dokumencie tym widniał „jedynie podpis sędzi Julii Przyłębskiej” [Stanowisko Zespołu Ekspertów...]. Mimo nieprawidłowości, już następnego dnia Prezydent powołał Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, domykając niejako przejęcie Trybunału Konstytucyjnego. Jak słusznie zauważają M. Wolny, M. Szuleka w raporcie przygotowanym dla HFPC, obecnie „Trybunał Konstytucyjny utracił swoją pozycję niezależnej instytucji stojącej na straży przestrzegania Konstytucji. Działalność Trybunału Konstytucyjnego jest w zdecydowanej większości podporządkowana partykularnym interesom obozu rządzącego. (...) Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach kluczowych dla większości rządzącej jest w przeważającej liczbie przypadków zbieżne z jej oczekiwaniami. Trybunał Konstytucyjny z niezależnego strażnika konstytucji stał się narzędziem do jej interpretacji w zgodzie z partykularnymi interesami partii” [M. Wolny, M. Szuleka „Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016–2021” Raport HFPC, Warszawa 2021].

Jak już wspomniano, przejęcie politycznej kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym, umożliwiło Prawu i Sprawiedliwości realizację szeregu niekonstytucyjnych zmian w sądownictwie. Nie byłoby to możliwe bez aktywnego udziału Prezydenta. Brak tu miejsca na szczegółową analizę poszczególnych rozwiązań normatywnych w tym obszarze. Odsyłamy w tym zakresie do opracowań i analiz instytucji eksperckich m.in. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego czy Fundacji Wolne Sądy. Chronologię wydarzeń związanych z upolitycznieniem sądownictwa przedstawiono w zgrabnej formule w raporcie pt.: „2000 dni bezprawia” opracowanym przez Fundację Inicjatywę Wolne Sądy w czerwcu 2021 roku.

1.4) Podpisanie oczywiście niekonstytucyjnej ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (tzw. „lex Tusk”).

29 maja 2023 roku Prezydent RP ogłosił na konferencji prasowej, że podpisze ustawę o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (tzw. „lex Tusk”), zapowiadając zarazem, że skieruje do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie jej zgodności z Konstytucją w trybie kontroli następczej. Zgodnie z zapowiedzią, ustawa została podpisana tego samego dnia, zaś wniosek do TK Prezydent skierował kilka dni później – 16 czerwca. Jak więc widać, Prezydent Duda podpisał ustawę, mimo iż posiadał wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. Dla porządku dodajmy, że ustawę opublikowano dzień po jej podpisaniu – 30 maja, a w życie weszła 1 czerwca (bez *vacatio legis*). Do dziś TK nie rozpoznał wniosku Prezydenta RP. Wieloaspektowa niekonstytucyjność powyższej ustawy nie budzi wątpliwości. W opiniach eksperckich, m.in. przygotowanych dla Senatu RP, wskazano kilkanaście potencjalnych naruszeń Konstytucji. Zaniepokojenie wyrazili przedstawiciele administracji amerykańskiej, a na początku czerwca 2023 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie o naruszenie prawa UE w związku z wejściem w życie „lex Tusk”.

2) Identyfikacja deliktu konstytucyjnego

2.1 Ad. 1.1) Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), a swoje zadania obowiązany jest wykonywać w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP). Nie budzi wątpliwości, że „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji (...) jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta. Jego rzetelne wykonywanie nie powinno być oparte tylko na subiektywnych przekonaniach osoby, pełniącej ten urząd, co do treści i interpretacji postanowień Konstytucji” [P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 126]. Nie realizując konstytucyjnego obowiązku polegającego na niezwłocznym odebraniu ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza po wydaniu u orzeczenia w sprawie K 34/15) Prezydent RP naruszył Konstytucję oraz ustawę o

Trybunale Konstytucyjnym. Nieprzekonująca jest w tym zakresie argumentacja Prezydenta RP o wątpliwościach co do konstytucyjności przepisów będących podstawą wyboru sędziów TK. Należy bowiem zauważyć, iż Prezydent RP „nie może (...) dokonywać hierarchicznej kontroli norm. Ta ostatnia kompetencja zastrzeżona jest na mocy art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP dla TK. Wykładnia Konstytucji RP dokonywana przez Prezydenta RP nie ma charakteru wiążącego ani powszechnie obowiązującego, gdyż taki walor wykładni Konstytucji RP zastrzeżony jest na mocy art. 190 ust. 1 dla TK. Wykładnia Konstytucji RP dokonywana przez TK może mieć natomiast charakter wiążący co do sposobu wykonywania kompetencji przez Prezydenta RP” [P. Tuleja i K. Kozłowski [w:] *M. Saffjan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, art. 126.]. W konsekwencji należy przyjąć, iż „zwłoka z przyjęciem ślubowania nie może opierać się wyłącznie na zarzucie wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy o TK musiałby się bowiem przekształcić we wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja nie przyznaje bowiem Prezydentowi żadnych kompetencji w zakresie ostatecznego rozstrzygnięcia o hierarchicznej zgodności norm.” [Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. Sygn. akt K 34/15]. Dodajmy, jak słusznie zauważa R. Balicki [Prawne grzechy Andrzeja Dudy. O prezydenckiej przysiędze i łamaniu Konstytucji...], że „przyznanie Prezydentowi niczym nieograniczonej możliwości dokonywania takich ocen oznaczałoby podejmowanie działań bez podstawy prawnej co wiązałoby się z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).”

Do naruszenia przepisów Konstytucji doszło ponownie, gdy Prezydent w nocy z 2 na 3 grudnia 2015 roku odebrał ślubowanie od trzech „sędziów-dublerów” umożliwiając im tym samym zajęcie obsadzonych już stanowisk sędziowskich.

2.2 Ad. 1.2) zastosowanie prawa łaski w odniesieniu do osób nieprawomocnie skazanych narusza szereg zasad konstytucyjnych. Rozbudowaną analizę tej materii zawarto w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 roku, sygn. akt I KZP 4/17 (uchwała podjęta w składzie 7 sędziów). SN stwierdził, iż w takim przypadku dochodzi do naruszenia m.in.:

- zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP). Rozważając możliwość zastosowania prawa łaski w odniesieniu do osoby, która nie została prawomocnie skazana (a zatem jest objęta domniemaniem niewinności) Sąd Najwyższy stwierdza: „jest oczywiste, że udzielenie pozytywnej odpowiedzi, co do tego, iż można zastosować prawo łaski także wobec osoby, której Konstytucja RP gwarantuje status osoby niewinnej, np. w formule abolicji indywidualnej, musi się spotykać z zarzutem naruszenia zasady z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Jeśli ktoś jest z mocy art. 42 ust. 3 Konstytucji RP osobą niewinną, to żadna władza wykonawcza, nie może twierdzić, że jest on winien, bo przecież tylko wtedy ma sens akt łaski wykonany w ramach prawa łaski i tylko wtedy "coś" można temu winnemu "przebaczyć" i "puścić w niepamięć"

- prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zdanie Sądu Najwyższego: „wkroczenie z prawem łaski na etapie postępowania przygotowawczego czy sądowego przed wydaniem

prawomocnego wyroku skutkuje zamknięciem drogi do rozstrzygnięcia "sprawy" przed sądem dla wszystkich stron, w tym dla pokrzywdzonego (art. 45 ust. 1)".

- zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Z powołanej wyżej uchwały SN wynika, iż: „wkroczenie aktem łaski w obszar wymiaru sprawiedliwości, gdzie jeszcze "sprawy" prawomocnie nie rozstrzygnięto, stanowi zaprzeczenie wzajemnego oddziaływania i uzupełniania oraz współpracy; jest więc naruszeniem zasady określonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to przecież próba "poszerzenia" sfery jednej władzy - władzy wykonawczej - kosztem innej władzy, tj. władzy sądowniczej, która, co oczywiste, musi być wykonywana przez tylko przez sądy. Nikt, żaden organ władzy publicznej, w tym i Prezydent RP, w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości sądów zastąpić nie może, albowiem na to nie pozwala Konstytucja RP.”

Reasumując, „prawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych). Tylko przy takim ujęciu zakresu tego prawa nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w zw. z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” [Uchwała Sądu Najwyższego, sygn. akt I KZP 4/17]. W konsekwencji należy zatem stwierdzić, że wydając w/w postanowienie Prezydent naruszył szereg zasad konstytucyjnych, na straży których winien stać. Dopuscił się tym samym deliktu konstytucyjnego.

2.3 Ad. 1.3) Konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta RP jest czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Podpisując serię ustaw naruszających w sposób oczywisty (często literalny!) wiele norm rangi konstytucyjnej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadę legalizmu (art. 7), zasadę podziału władz (art. 10), prawo do sądu (art. 45), zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 i 178 ust. 1) czy zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1), Prezydent sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu oraz dopuścił licznych deliktów konstytucyjnych. Nie budzi również wątpliwości, że zarówno powołanie Julii Przyłębskiej na nieznaną Konstytucji stanowisko p.o. Prezesa TK „z pominięciem jasnej i wyczerpującej regulacji konstytucyjnej” jak i „decyzja Prezydenta o desygnowaniu nowego Prezesa TK stanowi delikt konstytucyjny [Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego w sprawie ostatnich zmian prawnych i faktycznych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 26 stycznia 2017 roku]

2.4 Ad. 1.4) Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Podpisując ustawę naruszającą w sposób oczywisty wiele norm rangi konstytucyjnej, a następnie wysyłając ją – w ramach kontroli następczej – do Trybunału Konstytucyjnego (czyli potwierdzając własne wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją), Prezydent sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu oraz dopuścił deliktu konstytucyjnego.

3) Możliwa ścieżka odpowiedzialności

Odpowiedzialność konstytucyjna przez Trybunałem Stanu. Zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Prezydent Rzeczypospolitej ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

Andrzej Duda – Prezydent RP

- nieodebranie ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
- odebranie ślubowania od tzw. „sędziów-dublerów”,
- ułaskawienie funkcjonariuszy CBA przed wydaniem w sprawie prawomocnego wyroku,
- przyzwolenie i aktywny udział w niekonstytucyjnych zmianach w sądownictwie,
- podpisanie „Lex Tusk”.

Podejrzenie popełnienia deliktów konstytucyjnych.

Zagrożenie odpowiedzialnością – zgodnie z przepisami ustawy o Trybunale Stanu.