

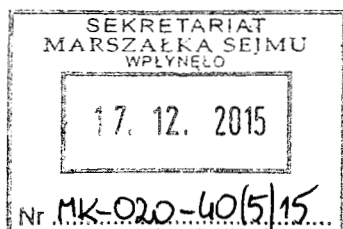


NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 17 grudnia 2015 r.

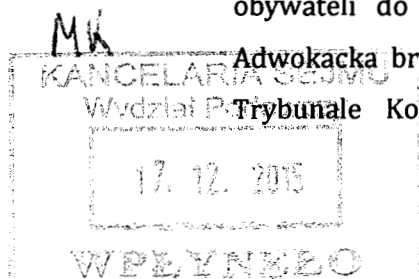
NRA.018-SEK-3.12.2015



Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP

Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122)

1. Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniesiony do Sejmu RP przez grupę posłów w dniu 15 grudnia 2015 r. (druk nr 122, dalej jako: *projekt ustawy*).
2. Pismem z dnia 16 grudnia 2015 r. Naczelna Rada Adwokacka zwróciła się do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem o umożliwienie jej zaopiniowania projektu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w obowiązkowym procesie konsultacyjnym w toku postępowania legislacyjnego. Adwokatura jest bowiem ustawowo powołana do współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa, zaś zgodnie z art. 58 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, z późn. zm.), do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy udzielanie opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa. Szerokich konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i podmiotami powołanymi z mocy ustawy do ochrony praworządności i praw i wolności człowieka i obywatela – w tym także z Naczelną Radą Adwokacką – wymaga zasada zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasada dialogu społecznego. Naczelna Rada Adwokacka brała udział w procesie konsultacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, dalej jako: *ustawa o Trybunale*



Konstytucyjnym), wielokrotnie podnosząc potrzebę uwzględnienia propozycji zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego również przez organizacje pozarządowe, wydziały prawa wyższych uczelni i organy prawniczych samorządów zawodów, w tym Naczelną Radę Adwokacką. Naczelna Rada Adwokacka krytycznie oceniała uniemożliwianie społeczeństwu obywatelskiemu uczestnictwa w procesie legislacyjnym oraz zbyt szybkie prowadzenie prac legislacyjnych przez Sejm poprzedniej kadencji, co wpływało na jakość stanowionego prawa.

3. Mając na uwadze fakt, że Trybunał Konstytucyjny jest jednym z gwarantów przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, zgodności powszechnie obowiązującego w Polsce prawa z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, zaś Adwokatura współdziała w ochronie tych praw i wolności, niezbędne wydaje się uwzględnienie opinii Naczelnej Rady Adwokackiej w procesie legislacyjnym.
4. **Na wstępie** odnotować należy, że projekt ustawy uniemożliwia jego rzetelną i kompletną ocenę pod kątem wpływu na prawa oraz wolności człowieka i obywatela ze względu na jego niezwykle zdawkowe **uzasadnienie, które nie spełnia warunków wymienionych w p. 5 poniżej.**
5. Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu RP, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać rzeczywisty stan rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana. Uzasadnienie do projektu ustawy powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne (art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu). Wreszcie, uzasadnienie projektu ustawy powinno także przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP).
6. Tymczasem ocena skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych przedstawiona w projekcie ustawy zamyka się w trzech zdaniach: „Ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa. Ustawa wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze. Materia ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej”. W uzasadnieniu brak jest informacji na temat wyników przeprowadzonych konsultacji. W uzasadnieniu projektu ustawy brak jest także odniesienia się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 roku (sygn. akt K 34/15), w którym to uzasadnieniu Trybunał wyraził wiążący pogląd prawny odnośnie do wielu kwestii

zmienianych przez projekt ustawy. Uzasadnienie projektu ustawy nie przedstawia również dostatecznej oceny skutków finansowych dla budżetu państwa oraz skutków społecznych i gospodarczych wynikających z nieuchronnego i bardzo znaczącego wydłużenia okresu rozpoznawania spraw (wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych) na skutek wprowadzenia jako zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. W sprawach pytań prawnych, projektowane rozwiązania będą przekładać się nie tylko na przewlekłość postępowania przed Trybunałem, ale również na przewlekłość postępowania przed sądem, który wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału. Na okres rozpoznawania pytania prawnego postępowanie przed sądem zwracającym się z pytaniem prawnym ulega zawieszeniu. Sytuacja przewlekłości postępowań sądowych może w konsekwencji prowadzić do roszczeń odszkodowawczych kierowanych wobec Skarbu Państwa przez uczestników postępowań.

7. Wbrew twierdzeniom uzasadnienia do projektu, w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej **materia ustawy jest ponadto niewątpliwie objęta prawem Unii Europejskiej.** Zgodnie bowiem z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sądy krajowe – w tym sądy konstytucyjne, a więc także Trybunał Konstytucyjny – mogą zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego w sprawie wykładni Traktatów czy też ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Projekt ustawy powinien być zatem oceniony pod kątem wpływu nowych regulacji na kompetencję do zadawania pytań prejudycjalnych przez Trybunał Konstytucyjny, w szczególności mając na uwadze spodziewane znaczne spowolnienie postępowania przed Trybunałem. Jak wyżej wspomniano, nowelizacja wpływa na realizację prawa do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego procesu sądowego, gwarantowanego także w art. 47 Karty Praw Podstawowych. Z tych powodów, w uzasadnieniu projektu ustawy, znaleźć powinna się wnikliwa i rzetelna analiza zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z Kartą Praw Podstawowych. Dodatkowo, podkreślić również trzeba Trybunał Konstytucyjny z mocy art. 188 pkt 1-3 jest uprawniony do orzekania w sprawie zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności przepisów ustaw i przepisów prawa wydawanych przez centralne organu państwowe także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, co w szczególności odnosi się do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

8. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, najpoważniejsze konsekwencje nowelizacji poniesienie obywatel zwracający się do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną czy też obywatel, w którego sprawie pytanie prawne do Trybunału skierował sąd powszechny, administracyjny czy Sąd Najwyższy. **Nowelizacja wpływa bowiem na faktyczną realizację jego prawa do sądu, gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, które to prawo obejmuje również prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a przez to – nowelizacja wpływa na realizację wszystkich praw i wolności gwarantowanych przepisami Konstytucji RP i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
9. Przechodząc do **oceny poszczególnych rozwiązań**, zwrócić należy uwagę przede wszystkim na projektowaną zmianę w przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczących trybu rozstrzygania spraw przez Trybunał. Trybunał orzekać miałby co do zasady w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej, zaś **orzekanie w pełnym składzie** wymagałoby udziału co najmniej 13 sędziów (art. 1 pkt 4 projektu ustawy). Mając na uwadze obciążenie Trybunału sprawami, a zwłaszcza – skargami konstytucyjnymi, których w latach 1997-2014 wniesiono aż 4674, przy czym skargi konstytucyjne stanowiły większość spraw rozpoznawanych dotychczas przez Trybunał, orzekanie co do zasady w pełnym składzie 13 sędziów musi w sposób nieuchronny doprowadzić w konsekwencji do paraliżu pracy Trybunału, a co za tym idzie – do nieproporcjonalnego, trudnego do wyobrażenia i uzasadnienia ograniczenia prawa obywateli do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również prawa obywateli do wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Obecnie większość spraw Trybunał rozpatruje w składzie 3- i 5-osobowym w celu zapewnienia sprawności postępowania i zapewnienia obywatelom skutecznego środka ochrony ich praw. Prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawiera w sobie prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i w rozsądnym terminie. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że prawo to ma zastosowanie także względem sądownictwa konstytucyjnego. Takie ukształtowanie trybu orzekania Trybunału powoduje, że skargi konstytucyjne i pytania prawne sądów czekać będą na rozpoznanie przez dłuższy niż obecnie czas, a skarga konstytucyjna przestanie być skutecznym i realizowanym w praktyce środkiem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a stanie się środkiem teoretycznym i pozornym. W praktyce może się również okazać, że sądy przestaną kierować do Trybunału

Konstytucyjnego pytania prawne, w oparciu o art. 193 Konstytucji RP, mając na względzie czas udzielenia odpowiedzi na takie pytania i wynikające z tego konsekwencje dla spraw rozpoznawanych przez te sądy, w postaci istotnej przewlekłości postępowania.

10. Dodatkowo zauważyć należy, że autorzy projektu nie uwzględnili, w jaki sposób powinien postąpić Trybunał Konstytucyjny w przypadku, gdyby (na przykład) podstawy wyłączenia sędziego dotyczyły więcej niż dwóch sędziów. Obowiązek rozstrzygnięcia spraw **w składzie 13-osobowym** oznaczałby, że Trybunał nie byłby w stanie wykonać konstytucyjnego obowiązku, to znaczy przeprowadzić skutecznej kontroli konstytucyjności prawa na podstawie prawidłowo wniesionego wniosku (skargi konstytucyjnej). Projektowana zmiana stanowi zatem z punktu widzenia prawa obywatela do sądu i prawa obywatela do skargi konstytucyjnej – rażące naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, a z punktu widzenia zasady trójpodziału władzy – rażące naruszenie art. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji RP. Projektowana regulacja prowadzi może dodatkowo nie tylko do naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, ale również do naruszenia art. 188 i art. 189 Konstytucji RP, skutkując brakiem możliwości wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z aktami normatywnymi wyższej rangi, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a więc uniemożliwieniem Trybunałowi wykonywania konstytucyjnych kompetencji i obowiązków. Paraliż Trybunału Konstytucyjnego nastąpi – w przypadku wejścia nowelizacji w życie – już teraz. W skład Trybunału wchodzi obecnie dziesięciu sędziów oraz dodatkowo trzech sędziów, od których Prezydent – wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz z Konstytucji RP, na które wskazuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15 – dotychczas nie odebrał ślubowania. Sytuacja, w której trzech sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm VII kadencji nie może rozpocząć pełnienia swoich obowiązków z jednoczesnym wprowadzeniem wymogu rozpatrywania wszystkich spraw w składzie 13-osobowym oznacza, że po wejściu w życie projektu nowelizacji Trybunał Konstytucyjny utraci możliwość wykonywania swoich kompetencji.

11. Projekt ustawy przewiduje, że orzeczenia Trybunału wydawane **w pełnym składzie zapadać mają większością 2/3 głosów**. Tymczasem zgodnie z art. 190 ust. 5

Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Zwrot "większość głosów" znajdujący się w art. 190 ust. 5 Konstytucji RP nie może w żadnym przypadku być doprecyzowany w drodze ustawy zwykłej; ustawodawcy innemu niż konstytucyjny nie wolno "uzupełniać" normy konstytucyjnej w drodze ustawy zwykłej. Projektodawca nie wyjaśnia w żaden sposób zastosowania wymogu kwalifikowanej większości głosów jedynie w przypadku orzekania w pełnym składzie, nie stosując go do orzeczeń wydawanych w składzie 3, bądź 7 sędziów Trybunału. Projektowana zmiana jest zatem rażąco niezgodna z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP. Nieuzyskanie odpowiedniej większości głosów prowadzić będzie – jak można wnioskować z projektu – do niewydania orzeczenia w ogóle, a tym samym do całkowitego pozbawienia skarżących prawa do sądu chociażby w sytuacji, gdy skargą konstytucyjną będą oni kwestionować przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji RP. Projekt ustawy nie formułuje bowiem wymogu, aby większością 2/3 głosów wydawane były orzeczenia stwierdzające niezgodność zakwestionowanego aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu. Wymóg ten dotyczy wszystkich orzeczeń, a więc także stwierdzających zgodność zakwestionowanego aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, stwierdzających, że zakwestionowane normy nie są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, czy też orzeczeń o umorzeniu postępowania. Wymóg ten dotyczy również orzekania w przedmiocie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jak również orzekania w przedmiocie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

12. Projektowana regulacja prowadzić może zatem do naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ale również art. 188 i art. 189 Konstytucji RP, prowadząc do powstania sytuacji braku możliwości wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z aktami normatywnymi wyższej rangi, zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a więc wykonywania konstytucyjnych kompetencji i obowiązków. Na skutek projektowanych rozwiązań może dojść do wyjątkowej i niespotykanej w systemie organów władzy sądowniczej funkcjonujących w państwach demokratycznych sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie mógł wydać merytorycznego orzeczenia w rozpoznawanej sprawie.

13. Na marginesie jedynie dodać należy, że warunek zwykłej większości głosów jest rozwiązaniem często spotykanym w przepisach regulujących ustrój sądów konstytucyjnych i międzynarodowych. Zasadę zwykłej większości głosów przewiduje np. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wedle takich samych reguł funkcjonuje Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Także amerykański Sąd Najwyższy wydaje wiele (także niezwykle kontrowersyjnych) orzeczeń zwykłą większością głosów (np. *Obergefell v. Hodges*, 576 US __ (2015)). W przypadku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego jest podobnie, z tym, że skład każdego z dwóch Senatów FTK jest parzysty i dlatego do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy wymagane jest pięć głosów.
14. Zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Niezrozumiałym jest, z jakiego powodu projektodawca zdecydował się na uchylenie odpowiedniego przepisu w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, tj. obecnego art. 16. Uchylenie przepisu o niezawisłości sędziów wywołuje jednakże wrażenie, że niezawisłość sędziów nie jest dla projektodawcy sprawą fundamentalną. Tymczasem jak wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał Europejski Trybunał Praw Człowieka, niezawisłość sędziów służy budowaniu zaufania społecznego do sądów, co jest kwestią zasadniczą w społeczeństwie demokratycznym. Przy ustalaniu, czy dany organ może zostać uznany za niezawisły w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, należy uwzględnić m.in. także to, czy organ sprawia wrażenie niezawisłości. Kwestie niezawisłości i bezstronności sądu są ze sobą nierozzerwalnie związane. W myśl orzecznictwa strasburskiego, sądy powinny być bezstronne nie tylko z subiektywnego punktu widzenia, ale także powinny być bezstronne obiektywnie, tj. powinny wykluczać jakiegokolwiek wątpliwości co do ich bezstronności. Sąd, który nie sprawia na stronach postępowania wrażenia niezawisłości ani nie jest obiektywnie postrzegany jako bezstronny, nie gwarantuje rozpatrzenia sprawy zgodnie z gwarancjami z art. 6 ust. 1 Konwencji.
15. Zgodnie z art. 2 projektu ustawy, jeżeli postępowanie wszczęte przed wejściem w życie ustawy nie jest prowadzone przez skład sędziów określony w tej ustawie, postępowanie wszczyna się na nowo. Postępowanie we wszystkich zawisłych przed Trybunałem

sprawach powinny zatem w myśl projektu ustawy być wszczęte na nowo przy czym, jak już wskazano, większość spraw rozpatrywanych przez Trybunał to skargi konstytucyjne i pytania prawne. Są to niejednokrotnie sprawy kluczowe dla ochrony praw i wolności jednostki, sprawy zwykłych obywateli. Do każdej z tych spraw wyznaczono skład orzekający, niektóre z nich na rozpoznanie czekały latami – wszczęcie postępowania w tych sprawach na nowo wydłuży czas oczekiwania na orzeczenie nawet o kilka kolejnych lat, mając na uwadze, że co do zasady Trybunał orzekać będzie w pełnym składzie.

16. Dalsze opóźnienie rozpoznania spraw przez Trybunał wiąże się z projektowaną zmianą art. 81 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – to na wniosek uczestnika postępowania Trybunał będzie bowiem rozpoznawał sprawę na rozprawie. Art. 3 projektu ustawy z kolei wskazuje, że jeżeli przed wejściem w życie ustawy orzeczono o rozstrzygnięciu sprawy na posiedzeniu niejawnym sprawę rozpoznaje się na rozprawie, jeżeli uczestnik postępowania złożył o to wniosek w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Tymczasem znaczna część spraw, w tym skarg konstytucyjnych, nie została przekazana do merytorycznego rozpoznania (w latach 1997 – 2014 z 4674 skarg do rozpoznania merytorycznego przekazano 866 skarg), przy czym wiele z nich zostało rozpatrzonych właśnie na posiedzeniach niejawnych. Możliwość ponownego wniesienia skargi odrzuconej na posiedzeniu niejawnym spowoduje napływ skarg od skarżących niezadowolonych z rozstrzygnięcia, co znowu wpłynie na obciążenie kolejnymi sprawami pełnego składu Trybunału i spowoduje wieloletnie opóźnienia w rozpoznawaniu spraw.

17. Projektowana nowelizacja przewiduje uchylenie art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Stosownie do tego przepisu w postępowaniu w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, w przypadku gdy nie można ustalić, kto jest osobą upoważnioną do reprezentowania partii, lub gdy nie można nawiązać z nią kontaktu, Trybunał uznaje za upoważnioną osobę faktycznie kierującą partią. Proponowana zmiana, prowadzić może w praktyce do umożliwienia łatwego sparaliżowania przez uczestnika postępowania w tym przedmiocie i do uniemożliwienia wydania orzeczenia przez Trybunał. W konsekwencji projektowana zmiana może być oceniana jako naruszająca art. 188 pkt 4 Konstytucji RP.

18. Wreszcie poważne wątpliwości budzi uchylenie art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym, siedzibą Trybunału jest m.st. Warszawa. Wydaje się, że ustalenie wyłącznie siedziby Trybunału Konstytucyjnego poza m.st. Warszawą może

skutkować marginalizowaniem jego roli, podczas gdy, jak już wskazano, Trybunał Konstytucyjny jest jednym z gwarantów realizacji prawa do sądu. Zmiana siedziby Trybunału Konstytucyjnego może prowadzić do faktycznego ograniczenia dostępu do Trybunału Konstytucyjnego w sensie organizacyjnym, i to zarówno dla skarżących, jak i dla innych ustawowych uczestników postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podkreślić bowiem trzeba, że większość ustawowych uczestników postępowań – Prokurator Generalny, Marszałek Sejmu, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rada Ministrów mają swoje siedziby w Warszawie, a więc przeniesienie siedziby Trybunału Konstytucyjnego poza Warszawę pociągnie za sobą nieuzasadnione i nieracjonalne koszty natury organizacyjnej, a także finansowej. Zmiana dotychczasowej siedziby Trybunału Konstytucyjnego może również przekładać się na sprawność jego postępowania w związku z koniecznością dojazdu sędziów na rozprawy i posiedzenia w związku z koniecznością rozpoznawania większości spraw w pełnym składzie.

19. Wszystkie podniesione wyżej wątpliwości w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej powodują, że projekt ustawy w istocie prowadzi do rażącego i nieuzasadnionego ograniczenia prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a jednocześnie może prowadzić do uniemożliwienia Trybunałowi Konstytucyjnemu wywiązania się ze swoich konstytucyjnych kompetencji i obowiązków w zakresie rozstrzygania powierzonych mu spraw.

Z poważaniem,

Adw. Mikołaj Pietrzak

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka przy NRA

**Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej**

adw. Andrzej Zwara



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

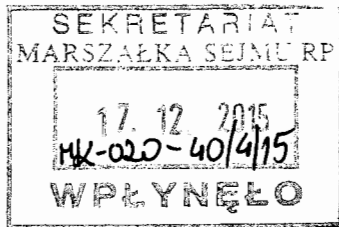
Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

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

2561 /2015/MPL

Warszawa, dnia 16 grudnia 2015 r.



Szanowny Pan
Posel Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122)

I. Uwagi ogólne

Projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest kolejną propozycją zmian regulacji jednego z najważniejszych organów władzy sądowniczej w Polsce. Poprzednie zmiany (tj. ustawa z 25 czerwca 2015 r. oraz ustawa z 19 listopada 2015 r.) zostały częściowo uznane za niezgodne z Konstytucją. O ile ustawa z 25 czerwca 2015 r. była procedowana na forum Sejmu RP przez dwa lata, o tyle ustawa z 19 listopada 2015 r. została uchwalona w ciągu trzech dni. W konsekwencji tryb uchwalenia nowelizacji z listopada 2015 r. był przedmiotem wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez najważniejsze organy stojące na straży praw i wolności (Rzecznik Praw Obywatelskich, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) oraz niezawisłości sędziów i niezależności sądownictwa (Krajowa Rada Sądownictwa). Niestety, zapowiedzi przedstawicieli większości parlamentarnej wskazują, że błyskawiczny tryb ustawodawczy zostanie powielony również w przypadku niniejszego projektu.

Mimo, że projekt proponuje regulacje w zakresie fundamentalnych kwestii ustrojowych, nie został poprzedzony jakimikolwiek konsultacjami, przede wszystkim z podmiotami, których status (w tym uprawnienia i kompetencje) zależą od skutecznego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, tj. posiadających legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem. Najważniejszą grupę w tym zakresie stanowią obywatele, których prawa i wolności zostały naruszone działaniami ustawodawcy. Dlatego też, w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, zmiany w sposobie działania Trybunału powinny zostać w pierwszej kolejności skonsultowane z obywatelami. Jest to tym bardziej istotne, że zablokowanie działalności Trybunału, do czego zmierza projekt, prowadzi do naruszenia art. 79 Konstytucji przyznającego każdemu prawo do złożenia skargi konstytucyjnej.

Fundamentalny charakter materii, odnoszącej się do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie wymaga, aby pośpiech prac nie szkodził jakości projektu. Dlatego też projekt powinien zostać poddany konsultacjom społecznym, co zapowiadał m.in. Prezydent RP w orędziu z 3 grudnia 2015 r. Projekt nie reguluje przecież kwestii pilnych, które uzasadniałyby pominięcie konsultacji, a które przemawiałyby za tak pospiesznym prowadzeniem procesu legislacyjnego w zasadniczej kwestii ustrojowej. Pośpiech i brak konsultacji kazały wątpić w szczerą zapewnienie o zamiarze wsłuchiwanie się w głos Narodu przy projektowaniu zmian ustrojowych.

II. Uwagi szczegółowe

1. Zmiany szczegółowe dotyczą zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwości realizacji przez niego konstytucyjnych kompetencji. Ich ocena musi uwzględniać obecny kontekst funkcjonowania Trybunału, tj. to, że:

- obecnie Trybunał składa się z 10 sędziów, których kadencje rozpoczęły się przed 2015 r. i które kończą się w różnym czasie;
- trzech sędziów Trybunału zostało wybranych przez Sejm 8 października 2015 r. - ich kadencje rozpoczęły bieg, jednak ich ślubowania dotychczas nie przyjął Prezydent RP;
- próba usunięcia sędziów wybranych 8 października 2015 r. przybrała formę uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r., co jednak nie wywołuje żadnych skutków prawnych;
- ponowny wybór pięciu „sędziów” TK w dniu 2 grudnia 2015 r., którzy następnie złożyli ślubowanie przed Prezydentem RP, został dokonany wbrew przepisom ustawy i na miejsca już zajęte.

Skutkiem powyższego jest sytuacja, w której skutecznie mandat sędziego może obecnie realizować jedynie 10 sędziów TK.

2. Projektowane zmiany przewidują wprowadzenie kwalifikowanej większości niezbędnej do podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne (projektowany art. 10 ust. 1 ustawy o TK). Dodatkowo projekt zwiększa minimalną liczbę osób, które muszą uczestniczyć w Zgromadzeniu Ogólnym, z 10 do 13 sędziów. Uzasadnienie milczy na temat przyczyn podniesienia liczby sędziów, którzy muszą brać udział w Zgromadzeniu Ogólnym, jak również wprowadzenia kwalifikowanej większości głosów niezbędnych dla podjęcia uchwał przez Zgromadzenie. W tej sytuacji wprowadzone wymogi muszą być uznane za mające charakter arbitralny. Ich celem jest uniemożliwienie podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego w obecnym jego składzie. Oznacza to ograniczenie marginesu autonomii decyzyjnej Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w zakresie spraw dyscyplinarnych oraz decyzji dotyczących mandatu sędziego TK.

3. Analogiczne rozwiązania projekt przewiduje w odniesieniu do zasad wydawania orzeczeń przez Trybunał. Projekt zakłada wprowadzenie zasady orzekania przez Trybunał w pełnym składzie (projektowany art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy). To wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału (projektowany art. 44 ust. 3 ustawy). Co więcej, projekt przewiduje, że „orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów” (projektowany art. 99 ust. 1 ustawy). Natomiast w składach innych niż pełny (co jednak w świetle projektu będzie należało do wyjątków) orzeczenia będą zapadały (jak obecnie w stosunku do wszystkich orzeczeń) zwykłą większością głosów.

Także w tym zakresie uzasadnienie projektu jest wybitnie skromne. Orzekanie w pełnym składzie, w ocenie projektodawcy, „wynika z konieczności wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucyjnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”. Zdaniem projektodawcy, dotychczasowa praktyka, na

gruncie której większość spraw jest rozpoznawana w składzie pięciu sędziów „nie zasługuje na aprobatę, zważywszy że Trybunał tworzy 15 sędziów”. Podążając tym tokiem rozumowania, należałoby przyjąć, że również Sąd Najwyższy powinien orzekać w większości spraw w pełnym składzie, podczas gdy obecnie jest to zarezerwowane do spraw wyjątkowych.

Po pierwsze, w żadnej z obowiązujących w Polsce procedur sądowych nie istnieje wymóg określonej, kwalifikowanej większości głosów niezbędnych. W szczególności jest to rozwiązanie nieznane polskiej procedurze cywilnej, w oparciu o którą orzeka Trybunał Konstytucyjny. Rozwiązanie to, stanowiące kalkę rozwiązań funkcjonujących np. w prawie parlamentarnym, jest nieadekwatne do procedur sądowych. Projektowane rozwiązania prowadzą zatem do sytuacji, w której parlament ma możliwość uchwalenia ustawy zwykłą większością głosów (art. 120 Konstytucji), podczas gdy Trybunał będzie mógł orzekać o naruszeniu przez te ustawy Konstytucji jedynie większością kwalifikowaną. Takie rozwiązanie czyni procedurę kontroli konstytucyjności aktów normatywnych nieproporcjonalnie trudniejszą do przejścia niż samo uchwalenie ustawy przez ustawodawcę, a tym samym niezabezpieczającą praw i wolności obywateli. Utrudniona stanie się również kontrola władzy wykonawczej wydającej rozporządzenia w oparciu o ustawy.

Istotnym jest również, że także sama Konstytucja przewiduje, że rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów (art. 190 ust. 5). Dotychczas rozumienie tego przepisu nie rodziło żadnych wątpliwości. Stała, powtarzalna i niekwestionowana praktyka konstytucyjna nadała art. 190 ust. 5 Konstytucji określone znaczenie zwrotowi „większością głosów”, tj. zwykłą większością głosów. Z uwagi właśnie na wypracowaną praktykę konstytucyjną, znaczenie normy konstytucyjnej nie może zostać arbitralnie zmienione ustawą.

Co więcej, brzmienie projektowanego art. 99 ust. 1 zakłada, że **wszystkie orzeczenia Trybunału** wydawane w pełnym składzie wymagają większości 2/3 głosów, tj. zarówno te o stwierdzeniu naruszenia Konstytucji, jak i te o braku takiego naruszenia. Brak kwalifikowanej większości oznacza, że Trybunał nie będzie mógł wydać orzeczenia w ogóle. To z kolei będzie generowało znaczną liczbę spraw zawisłych, ale w istocie nierozstrzygniętych (ewentualnie umorzonych).

Po drugie, jest to **rozwiązanie nieefektywne, blokujące działalność Trybunału**, w szczególności w sytuacji obecnego kryzysu konstytucyjnego. Trybunał, który obecnie składa się z 10 sędziów TK wykonujących swój mandat oraz 3 sędziów TK, od których ślubowania nie zostały odebrane przez Prezydenta, od dnia wejścia w życie projektowanych regulacji, nie będzie mógł skutecznie orzekać w sprawach o naruszenie Konstytucji z uwagi na brak wymaganej liczby sędziów do orzekania w pełnym składzie. Zdaniem projektodawcy, projektowane rozwiązanie „zwiększa powagę i znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”. Założenie to jednak nie zostanie zrealizowane w sytuacji, w której Trybunał w ogóle będzie niezdolny do skutecznego orzekania¹.

Po trzecie, takie rozwiązanie generuje **przewlekłość postępowania** w sprawach obywateli (np. skierowanych do TK przez sądu powszechnie w ramach konstytucyjnie

¹ Na marginesie należy zaznaczyć, że tak wysoka liczba sędziów wymaganych do orzekania w pełnym składzie daje również łatwe narzędzie do manipulowania i blokowania Trybunału poprzez żądanie wyłączenia kolejnych sędziów, podczas gdy nie będzie możliwym wyłączenie więcej niż 2 sędziów.

umocowanej procedury pytań prawnych), które zawisły przed Trybunałem Konstytucyjnym. To zatem powoduje reperkusje w postaci naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

Po czwarte, już sam fakt sparaliżowania prac Trybunału stanowi samoistne naruszenie prawa obywateli do składania skarg konstytucyjnych (art. 79 Konstytucji), które nie będą mogły zostać przez Trybunał rozpoznane.

Po piąte, niemożność efektywnego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, będzie miało bezpośrednio przełożenie na sytuację Polski na gruncie prawa międzynarodowego. W szczególności sytuację taką należy postrzegać z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tj. prawa do rzetelnej procedury. Należy wyraźnie podkreślić, że sparaliżowanie Trybunału Konstytucyjnego spowoduje znaczne zwiększenie liczby skarg indywidualnych kierowanych przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Narusza to również zasadę subsydiarności, która zakłada, że już na poziomie krajowym muszą funkcjonować skuteczne mechanizmy zabezpieczenia jednostki przed naruszeniem jego/jej praw i wolności chronionych na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał Konstytucyjny pełni fundamentalną rolę dla realizacji tej zasady w systemie prawa polskiego.

4. Kolejna propozycja zawarta w projekcie, będąca konsekwencją powyższych zmian, przewiduje wszczęcie na nowo postępowań, „jeżeli postępowanie wszczęte przed wejściem w życie ustawy nie jest prowadzone przez skład sędziów określony w tej ustawie” (art. 2 projektu). Zdaniem projektodawcy, „jest to cofnięcie procedowania, ale przeprowadzone na korzyść wnioskodawcy”. Projektowany przepis wprowadza konieczność rozpoczęcia na nowo procesu rozpoznawania większości spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym (obecnie ok. 100 spraw). Spowoduje to radykalne wydłużenie czasu trwania postępowania przed Trybunałem. Trudno tym samym zgodzić się ze stwierdzeniem, że cofnięcie procedowania nastąpi „na korzyść wnioskodawcy”. Stanowi to zaprzeczenie zasady ochrony postępowań będących w toku, jak również kolejny element spowalniający i paralizujący funkcjonowanie Trybunału.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, sprawy wszczęte i niezakończone powinny toczyć się według dotychczasowych zasad. Przykładowe rozwiązanie zawarto na gruncie ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, która szczegółowo regulowała jakie przepisy stosuje się do spraw wszczętych i niezakończonych (art. 134) przyznając pierwszeństwo przepisom dotychczasowym, tj. obowiązujących na gruncie ustawy z 1997 r.²

5. Również przepis art. 3 projektu, w założeniu przejściowy, pozawala na „cofnięcie” do ponownego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny nieograniczonej liczby spraw już rozstrzygniętych (bez wskazania granic czasowych kiedy nastąpiło rozstrzygnięcie) na posiedzeniu niejawnym. Zwłaszcza w wypadku bardzo licznych rozstrzygnięć dotyczących skarg konstytucyjnych, którym odmówiono rozpoznania. Także to rozwiązanie rodzi niebezpieczeństwo paraliżu organizacyjnego i merytorycznego Trybunału.

² „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem: 1) w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania, stosuje się przepisy dotychczasowe; 2) jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe; 3) jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe; 4) w odniesieniu do skarg skierowanych do rozpoznania przez właściwy skład orzekający, przepisu art. 88 ust. 1 nie stosuje się.”

6. Art. 4 projektu przewiduje ponadto uchylenie szeregu przepisów ustawy z 25 czerwca 2015 r. W ocenie projektodawcy, przepis ten realizuje „cel porządkowy”. Wskazuje się przy tym na kilka rodzajów uzasadnień w tym zakresie.

6.1. Pierwsza grupa przepisów stanowi – zdaniem projektodawcy – wyraz potrzeby eliminacji ustawowych powtórzeń przepisów zawartych w Konstytucji (art. 16, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2 zd. 2, art. 23 ust. 1 ustawy o TK). Przede wszystkim, należy wskazać, że „Zasady techniki prawodawczej”¹³ przewidują szereg zakazów odnoszących się do powtarzania przepisów występujących w systemie prawa, np. w rozporządzeniach nie należy powtarzać przepisów ustawy (§ 118), zaś w ustawie nie należy powtarzać przepisów innych ustaw lub umów międzynarodowych (§ 4). „Zasady techniki prawodawczej” nie formułują jednak zakazu umieszczenia w ustawie przepisów zawartych w Konstytucji. Co więcej, ich obecność na gruncie ustawy porządkuje szereg kwestii i czyni ustawę o wiele bardziej czytelną.

a) Uchylenie art. 16 ustawy o TK

Zgodnie z art. 16 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym „sędzia Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji”. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje, że uchylenie tego przepisu jest zasadne, gdyż stanowi on zbędne powtórzenie normy konstytucyjnej. Rzeczywiście, treść art. 16 Ustawy jest tożsama z art. 195 ust. 1 Konstytucji i z technicznego punktu widzenia jego uchylenie nie doprowadzi do żadnej zmiany prawnej – uchylenie przepisu ustawowego nie deroguje bowiem normy konstytucyjnej. Niemniej, mając na uwadze, że zarówno obecna ustawa, jak i jej poprzedniczka dokonywały powtórzeń tego przepisu Konstytucji, jak również to, że projektodawca nie jest konsekwentny w usuwaniu przepisów stanowiących zbędne powtórzenia (pozostawiając w mocy np. art. 24 ust. 3 i 4 ustawy, które powtarzają treść art. 196 Konstytucji), można mieć wątpliwości co do celowości takiego zabiegu. W ocenie HFPC powtórzenie w Ustawie o TK przepisów stanowiących podstawę ochrony niezawisłości sędziego TK nie tylko nie jest więc niedopuszczalne, ale jest wręcz wskazane z uwagi na doniosłość tej materii.

b) Uchylenie art. 16 ustawy o TK

Uwagi poczynione w odniesieniu do uchylenia art. 16 ustawy znajdują w pełni zastosowanie do derogacji art. 17 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dodatkowo należy wskazać, że uchylenie wyłącznie zdania 2 z art. 17 ust. 2 ustawy wydaje się nielogiczne: zdanie pierwsze tego przepisu również po części powtarza bowiem przepisy konstytucyjne. Jeśli projektodawca byłby konsekwentny, to wykreśliłby ze zdania 1 art. 17 ust. 2 fragment mówiący o wyborze sędziów przez Sejm „indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje”. O indywidualności kadencji i ich długości mówi bowiem art. 194 ust. 1 Konstytucji.

c) Uchylenie art. 23 ust. 1 oraz ust. 3-4 ustawy o TK

Art. 23 ust. 1 oraz ust. 3-4 ustawy o TK reguluje możliwość podejmowania przez sędziego innego zajęcia, o charakterze zarobkowym lub niezarobkowym. Obowiązująca ustawa o TK zawiera obwarowania, które powstrzymują sędziego od podejmowania zajęć, które uchybiałyby godności urzędu sędziego Trybunału lub mogłyby podważać zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości. O zamiarze podjęcia zatrudnienia lub innego zajęcia a także o zamiarze ich kontynuowania przez sędziego obejmującego stanowisko w Trybunale, sędzia Trybunału musi zawiadomić Prezesa Trybunału. Prezes Trybunału zobowiązany jest

¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.).

sprzeciwić się takiemu zamiarowi, jeżeli uzna, że podjęcie albo kontynuowanie zatrudnienia lub innego zajęcia będzie utrudniało pełnienie obowiązków, uchybiało godności urzędu sędziego Trybunału lub podważało zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiana wzmocni niezawisłość sędziego. Należy jednak zauważyć, że analogiczne rozwiązanie funkcjonuje m.in. na gruncie ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 37 § 4 ustawy o SN). Trudno zatem uznać, że projektowane rozwiązanie wprowadza wyższy standard ochrony niezawisłości sędziego TK. Ponadto, analizując art. 195 ust. 3 Konstytucji (którego powtórzeniem jest art. 23 ust. 1 ustawy o TK) można stwierdzić, że *a contrario* sędzia Trybunału może prowadzić działalność dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wydaje się, że procedura sprzeciwu Prezesa TK czy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego ma na celu zagwarantowanie, że art. 195 ust. 3 Konstytucji będzie podlegał realnej kontroli na etapie jego stosowania.

6.2. Druga grupa przepisów uchylanych „w celach porządkowych” dotyczy usunięcia „rozwiązań konkurencyjnych między ustawą a Regulaminem Sejmu”. Grupa ta obejmuje propozycję uchylenia art. 19 oraz 20 ustawy. Odnoszą się one m.in. do zasad zgłaszania kandydatów na sędziego TK oraz terminów zgłaszania kandydatów. Ponadto, regulacje te przewidują odpowiednie stosowania Regulaminu Sejmu (art. 19 ust. 4 i 5 ustawy o TK). Do wzajemnej relacji art. 19 ustawy o TK oraz art. 112 Konstytucji RP odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15). W orzeczeniu tym Trybunał wskazał:

„Procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. (...) Uzupelniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. (...) 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. (...) kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. (...) Na ustawodawcy spoczywa (...) powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego”.

Dlatego też, w świetle powyższego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka negatywnie ocenia propozycję uchylenia przepisów dotyczących procesu wyboru sędziów Trybunału. Regulacja ta stanowi materię ustawową, która ma na celu zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Wyeliminowanie tych przepisów z ustawy spowoduje lukę prawną na poziomie ustawowym, pozostawioną jedynie regulacji Regulaminu Sejmu, tj. aktu wewnętrznego. Dla porównania, ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich w art. 3 zawiera podstawowe uwarunkowanie tej kwestii i stanowi m.in., że Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów, a szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika Praw Obywatelskich określa uchwała Sejmu. Nie rodziło dotychczas żadnych wątpliwości to czy przywołany przepis ustawy o RPO mógłby stanowić konkurencję dla Regulaminu Sejmu.

6.3. Do trzeciej grupy należą „przepisy naruszające zasady równości czy społecznie nieuzasadnione”. W tym zakresie projekt przewiduje uchylenie art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK, regulujący możliwość przystąpienia do egzaminu sędziowskiego przez pracowników Biura TK zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą. W ocenie projektodawcy przepis ten stanowi formę przywileju w porównaniu z pracownikami wykonującymi podobne zadania w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Przede wszystkim, projektowane rozwiązanie zmienia sytuację prawną określonej grupy podmiotów, które od wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. miały ekspektatywę tego, że przepracowanie przez nich 5 lat na stanowisku związanym z działalnością orzeczniczą stanowi podstawę przystąpienia do egzaminu sędziowskiego. Uchylenie tego przepisu narusza nabyte przez nie prawa oraz ekspektatywy nabycia takich praw, których ochrona wynika z art. 2 Konstytucji. Z przepisu tego wynika również zasada, zgodnie z którą ustawodawca nie może zaskakiwać jednostki swoimi rozstrzygnięciami legislacyjnymi. Jest to szczególnie istotnie z uwagi na fakt, że projektowana zmiana nie została zaopatrzona w żadne przepisy przejściowe.

Dla porównania, na gruncie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, podmiot znajdujący się w sytuacji podobnej – tj. asystent sędziego w sądzie powszechnym - po przepracowaniu pięciu lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu sędziowskiego (art. 155 § 7). Tym samym, uzasadnienie projektu nie jest stanowi wystarczającego argumentu dla naruszenia praw chronionych na gruncie art. 2 Konstytucji, jak również nie jest wystarczającym dowodem na zarzucaną przepisowi art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK dyskryminację względem innych osób znajdujących się w analogicznej sytuacji.

6.4. Projekt zakłada uchylenie art. 2 ustawy, zgodnie z którym siedzibą Trybunału jest m.st. Warszawa. Zdaniem projektodawcy, takie rozwiązanie ma zmierzać do realizacji szerszej koncepcji „przełamania podziału na Warszawę i resztę Polski” poprzez „przeniesienia siedziby niektórych urzędów centralnych ze stolicy do innych miast w kraju”. Projektodawca nie wskazuje jednak w miejsce uchylonego art. 2 ustawy o TK rozwiązań wskazujących gdzie miałyby znajdować się siedziba Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu propozycja uchylenia art. 2 ustawy kreuje niejasną normę prawną odnoszącą się do zasad funkcjonowania Trybunału. Propozycja zmiany siedziby TK nie koresponduje również z niezwykle lakoniczną oceną skutków finansowych projektowanej regulacji. W dotychczasowej praktyce funkcjonowania Trybunału strony postępowania nie wyrażały problemów związanych z obecną siedzibą Trybunału. Zmiana zarówno stanu prawnego i jak faktycznego w tym zakresie pozbawiona jest tym samym racjonalnego uzasadnienia.

6.5. Uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK

Zgodnie z art. 28. ust. 2 ustawy o TK „sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału.” Projektodawca postuluje uchylenie tego przepisu wskazując, że ocena zachowania sędziego przed objęciem funkcji w TK należy do Sejmu. Jeśli więc Sejm podjął decyzję o wyborze, oznacza to, zdaniem projektodawcy, że uznał kandydata za godnego sprawowanej przezeń funkcji i postępowanie dyscyplinarne przed TK nie powinno zmierzać do podważenia takiej oceny.

W ocenie HFPC uzasadnienie to nie jest przekonujące. Należy bowiem mieć na uwadze to, że w momencie podejmowania uchwały o wyborze sędziego TK Sejm może nie

mieć pełnej wiedzy na temat wszystkich działań podejmowanych przez kandydata w przeszłości. Niektóre zdarzenia z jego udziałem mogą przecież ujawnić się dopiero po dokonaniu przez Sejm wyboru. Usunięcie art. 28 ust. 2 ustawy o TK oznacza, że jeśli po kilku latach od wyboru okaże się, że sędzia popełnił w przeszłości naganny czyn (niekoniecznie przestępstwo), który wpływa na jego nieskazitelność, to nie będzie żadnego organu, który będzie mógł wyciągnąć wobec niego konsekwencje. Warto także odnotować, że również sędziowie sądów powszechnych mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny, których dopuścili się przed objęciem funkcji sędziego⁴. W ocenie HFPC uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK jest więc niezasadne i może prowadzić do sytuacji, które będą negatywnie rzutować na postrzeganie przez społeczeństwo sędziów TK i całego Trybunału.

6.6. Uchylenie art. 30 ustawy o TK

Art. 30 ustawy o TK stanowi, że „od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w drugiej instancji skarga kasacyjna nie przysługuje”. Zdaniem projektodawcy uchylenie tego przepisu jest zasadne, gdyż w sposób nieuzasadniony ogranicza on prawo obywatelskie sędziów do sądu oraz narusza zasadę równości. Zdaniem HFPC uzasadnienie postulowanej zmiany jest błędne.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na fakt, że samo zniesienie przepisu wyłączonego możliwość zaskarżenia orzeczenia dyscyplinarnego skargą kasacyjną nie przesądza jeszcze o dopuszczalności takiej skargi. Skarga kasacyjna jest bowiem środkiem zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym, którego dopuszczalność wniesienia oraz zasady rozpoznawania powinny zostać uregulowane wprost w ustawie. Standardem konstytucyjnym jest postępowanie dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1 Konstytucji), a dalsze środki zaskarżenia powinny wynikać wprost z ustawy. Tymczasem, derogacja art. 30 Ustawy o TK bez uregulowania dalszych kwestii będzie oznaczać, że ustawa będzie milczeć na temat możliwości wnoszenia skarg kasacyjnych. W konsekwencji, w dalszym ciągu orzeczenie dyscyplinarne wydane w II instancji nie będzie podlegało zaskarżeniu w drodze skargi kasacyjnej.

Po drugie, nie jest jasne dlaczego brak możliwości zaskarżenia w drodze skargi kasacyjnej orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez TK miałby naruszać zasadę równości. Również sędziowie sądów powszechnych (art. 122 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), sędziowie sądów administracyjnych (zob. art. 9 art. 48 w związku z art. 29 i art. 49 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych), a także sędziowie Sądu Najwyższego (art. 56 § 6 ustawy o SN) nie mają takiej możliwości.

Po trzecie, wprowadzenie dopuszczalności zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych na podstawie ustawy o TK w drodze skargi kasacyjnej mogłoby prowadzić do niepotrzebnych napięć na linii TK-SN, ewentualnie NSA. Skarga kasacyjna musiałaby bowiem zapewne być rozpatrywana przez jeden z tych dwóch sądów (tak jak i inne skargi kasacyjne w naszym systemie prawnym). SN lub NSA miałyby w takim przypadku prawo do podważania orzeczeń innego organu władzy sądowniczej, który nie jest im podległy, lecz ma charakter

⁴ „Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego” (art. 107 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Analogiczną regulację zawiera art. 50 § 2 Ustawy o Sądzie Najwyższym: „Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego.”

równorzędny wobec nich – wszystkie te trzy ciała są bowiem najwyższymi organami władzy sądowniczej w kraju.

6.7. Uchylenie 82 ust. 5 ustawy o TK

Co do zasady, zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o TK, uczestnik postępowania zobowiązany jest w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. Ust. 5 tego artykułu stanowi jednak, że w uzasadnionych przypadkach Prezes Trybunału może wyznaczyć inny termin przedstawienia stanowiska. Projektodawca zamierza uchylić możliwość odstępstwa od tej reguły, niestety nie odnosi się do tego w uzasadnieniu do projektu. Nie sposób doszukać się słusznych motywów takiej zmiany. Należy uznać, że absolutyzowanie terminu 2 miesięcy na przedstawienie stanowiska w sprawie nie jest wskazane i w uzasadnionych przypadkach kompetencja do skrócenia tego terminu powinna być zachowana. Trzeba mieć na uwadze ewentualną konieczność pilnego zareagowania w danej sprawie przez Trybunał i w takim przypadku termin 2 miesięcy znacznie utrudniałby podjęcie przez TK nagłych działań.

6.8. Uchylenie art. 112 ust. 2 ustawy o TK

Projekt ustawy przewiduje także uchylenie art. 112 ust. 2 ustawy o TK, który przyznaje Prezesowi TK kompetencję do uznania za upoważnioną osobę faktycznie kierującą partią w przypadku gdy nie można ustalić, kto jest osobą upoważnioną do reprezentowania partii, lub gdy nie można nawiązać z nią kontaktu. W uzasadnieniu stwierdzono, że przepis ten stanowi możliwość nadużycia, gdyż Trybunał mógłby oceniać, kto faktycznie kieruje partią polityczną z daleko posuniętymi konsekwencjami dla niej w postępowaniu przed Trybunałem. Proponowana zmiana ograniczy możliwość działania Trybunału. Należy uznać ją za nieuzasadnioną. Projektodawca odnosi się do potencjalnych nadużyć Prezesa TK. Należy jednak wskazać, że brak tego przepisu doprowadzi do jeszcze bardziej niepożądanych następstw. Trybunał nie będzie miał niemożliwości orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych w przypadku np. umyślnego nieujawniania się osób upoważnionych do reprezentowania partii politycznej. Co więcej, projektowany przepis wskazuje partiom politycznym łatwą drogę do uniknięcia kontroli konstytucyjnej.

6.9. Uchylenie art. 137a ustawy o TK

Projektodawca przewiduje uchylenie art. 137a ustawy o TK, z uwagi że jest „bezzprzedmiotowy”. Przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, w zakresie w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru przez Sejm, w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r.⁵ Stanowiło to konsekwencję wyroku TK z 3 grudnia 2015 r.⁶ Tym samym, przepis ten mógł zostać wykorzystany przez Sejm w ciągu 7 dni od wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. Pomimo upływu tego przepisu, Sejm dysponuje w dalszym ciągu kompetencją do wyboru dwóch brakujących sędziów w oparciu o przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 19). Tym samym, trudno uznać, że sam przepis art. 137a jest bezzprzedmiotowy. Z całą pewnością nie jest niezbędne jego uchylenie.

7. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy nie zawiera jakichkolwiek informacji na temat przeprowadzonych konsultacji czy skutków wprowadzenia ustawy. Już sam fakt przeniesienia siedziby TK skutkuje skutkami finansowymi, które nie zostały przedstawione. Wątpliwości budzi

⁵ Wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15.

⁶ Sygn. K 34/15.

stwierdzenie, zgodnie z którym ustawa nie jest objęta prawem UE. Trybunał Konstytucyjny jest jednym z tych sądów, który jest uprawniony do kierowania tzw. pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE. Tym samym, uniemożliwienie jego działalności będzie relewantne z punktu widzenia stosowania prawa Unii Europejskiej.

III. Konkluzje

Podsumowując, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wyraża sprzeciw wobec pospieszemu prowadzeniu procesu legislacyjnego w zakresie regulacji o charakterze ustrojowym. Powyższe uwagi wskazują, że projekt ustawy jest w wielu aspektach niezgodny z Konstytucją. W szczególności za naruszający Konstytucję – art. 188 oraz art. 79 w zw. z art. 2 Konstytucji – należy uznać rzeczywisty cel ustawy, który zmierza do uniemożliwienia Trybunałowi realizacji jego konstytucyjnych zadań. Świadczy o tym kierunek projektowanych zmian tj.: obowiązkowego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, tj. przez minimum 13 sędziów TK, przy wymogu kwalifikowanej większości głosów; obowiązek „wszczęcia na nowo” postępowań prowadzonych obecnie w innym (tj. mniejszym) składzie, cofnięcie na rozprawę spraw rozstrzygniętych na posiedzeniu niejawnym. W połączeniu z *de facto* „nieznana” siedzibą Trybunału przyjęcie opiniowanego projektu skutkować będzie paraliżem Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja taka stanowi naruszenie Konstytucji, która w art. 10 przewiduje, że dla zapewnienia demokratycznego państwa niezbędnego jest istnienie i rzeczywiste funkcjonowanie wszystkich trzech rodzajów władzy publicznej.

Projekt w wielu miejscach nie uzasadnia projektowanych zmian, pogarszając ostatecznie jakość i czytelność ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Waga regulowanych zagadnień wymaga poważnej analizy przedłożonych propozycji, przede wszystkim pod kątem ich wpływu na status obywateli i obywaterek.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie wyraźnie podkreślić, że efektywnie działający Trybunał Konstytucyjny stanowi niezbędne w demokracji konstytucyjnej zabezpieczenie przed nadużyciami ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. Podstawowe narzędzie przyznane w takiej sytuacji jednostce do ochrony praw i wolności – tj. skarga konstytucyjna – może być realizowane jedynie w ramach procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niestety przedmiotowy projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zmierza do zaprzeczenia roli Trybunału Konstytucyjnego w polskim porządku prawnym, wypracowanej przez ostatnie 18 lat obowiązywania Konstytucji RP.



The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Barbara Grabowska-Moroz' and the one on the right is 'Danuta Przywara'. In the background, there is a circular stamp of the Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC). The stamp contains the text 'HELŚKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA' around the top edge, 'HFPC' in large letters in the center, and 'ul. Wolszowa 118, 00-018 Warszawa' around the bottom edge.

Barbara Grabowska-Moroz
Koordynatorka „Monitoringu procesu legislacyjnego
w obszarze wymiaru sprawiedliwości” HFPC

Danuta Przywara
Prezes Zarządu HFPC