



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

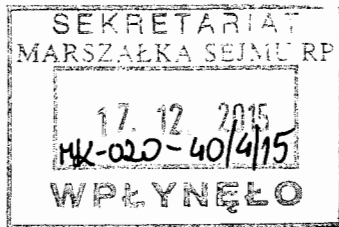
Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
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 szczerść zapewnień 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 sędziiego 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 sędziiego 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 sądy powszechne 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, uchylało 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 wyłączającego 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