

RADA FUNDACJI

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

ZARZĄD FUNDACJI

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

Warszawa, dnia 20 listopada 2015 r.

Szanowny Pan
Andrzej Duda
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Oświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie
ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Szanowny Panie Prezydencie,

Dziś skierowano do podpisu Prezydenta RP nowelę do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹. Uchwalono ją w ciągu 3 dni od opublikowania projektu². Ekspresowe tempo prac i brak jakichkolwiek konsultacji społecznych oraz opinii eksperckich w sprawie zgłaszanych zarzutów o niezgodności z Konstytucją RP naruszają podstawowe zasady rzetelnego procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa. Dlatego też Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca się z wnioskiem do Pana Prezydenta o skierowanie ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją, jeszcze przed podpisaniem ustawy.

Tryb procedowania nad projektem

Zgodnie z art. 37 ust. 1 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, **regulujących ustrój i właściwość władz publicznych**, a także kodeksów.

Trybunał Konstytucyjny jest podstawowym organem władzy sądowniczej stojącym na straży Konstytucji, w szczególności praw i wolności obywatelskich. Skierowanie ustawy regulującej

¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1064.

² Projekt został opublikowany 17 listopada 2015 r. Pierwsze czytanie przeprowadzono w dniu 18 listopada 2015 r., drugie i trzecie czytanie odbyło się w dniu 19 listopada 2015 r. Tego samego dnia również ustawę uchwaloną przez Sejm rozpatrzyły połączone komisje senackie (Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza). W dniu dzisiejszym projekt został przyjęty przez Senat.

ustrój Trybunału (m.in. kadencję prezesów i wiceprezesów, tryb powoływania członków) na pierwsze czytanie do komisji³ stanowi naruszenie Regulaminu Sejmu.

Kolejne zastrzeżenie budzi odejście od zasady wyrażonej w art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Sejm lub komisja może postanowić inaczej, co właśnie tu miało miejsce. Sytuacja, w której praktycznie uniemożliwia się posłom, innym organom władzy publicznej oraz organizacjom społecznym zaznajomienie się z projektem ustawy, a tym samym przeprowadzenie konsultacji społecznej, nie licuje z powagą materii poddanej regulacji.

Tak krótki czas między kolejnymi czytaniem nie pozwolił też na wypracowanie i przedstawienie rzetelnej opinii ekspertów, w tym specjalistów Biura Analiz Sejmowych. Co więcej, brak przeprowadzenia konsultacji społecznych spełniających wymogi Regulaminu Sejmu skutkuje również tym, że w trakcie prac nad projektem nie zasięgnięto opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Uzyskanie takiej opinii jest w świetle orzecznictwa wymogiem konstytucyjnym, obligatoryjnym w sprawach dotyczących sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. wskazał, że istotą kompetencji opiniodawczych KRS jest „*uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów*”⁴. Podobnie w wyroku z 28 listopada 2007 r. wskazano, że pominięcie zasięgnięcia opinii KRS w zakresie aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów stanowi przesłankę stwierdzenia proceduralnej niekonstytucyjności ustaw⁵. W orzeczeniu tym wskazano, że „*uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego do zajęcia stanowiska stwarzają po stronie Sejmu (jego organów) określone obowiązki, a w szczególności obowiązek przekazywania tym podmiotom wszelkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia im dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi*”. Zaniechanie realizacji wskazanego obowiązku przez Sejm skutkuje niezgodnością ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 186 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Konsultacje społeczne nad projektami ustawy są elementem zasady demokratycznego państwa prawa i wyrazem jawności działania organów władzy publicznej. Przebieg prac nad tą ustawą stanowi całkowite zaprzeczenie zarówno wypracowanych zwyczajów konstytucyjnych, jak również samej zasady demokratycznego państwa prawa.

Wprowadzenie kadencyjności stanowisk Prezesa i Wiceprezesa TK

Ustawa wprowadza kadencyjność na stanowiskach Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Będą oni wybierani na okres trzech lat z możliwością ponownego powołania. Równocześnie przewiduje, że obecnie urzędujący piastuni tych funkcji utracą

³ Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Ustawodawczej.

⁴ Sygn. K 3/98.

⁵ Sygn. K 39/07.

swoje stanowiska po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ustawy). Wprowadzenie tak krótkiego okresu budzi wątpliwość, czy pozbawienie tych osób ich stanowisk nie jest działaniem arbitralnym. Takie rozwiązanie legislacyjne może bowiem rodzić obiektywnie co do zakresu ingerencji ustawodawcy w niezależność władzy sądowniczej poprzez pozbawienie stanowisk obecnie urzędujących Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Z zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności władzy sądowniczej wynika, że organy władzy wykonawczej i ustawodawczej powinny powstrzymać się od odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów i trybunałów. Ignorowanie tej zasady oznacza wywieranie presji przez organy polityczne na władzę sądowniczą, a tym samym negatywnie rzutuje na ocenę opinii publicznej co do bezstronności i niezależności sądów i trybunałów. W wyroku w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*⁶ Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że odwołanie prezesa Sądu Najwyższego przy jednoczesnym pozostawieniu go na stanowisku sędziego tego sądu, naruszało Europejską Konwencję Praw Człowieka.

Autonomia w zakresie wyboru swoich władz jest podstawą funkcjonowania sądów i Trybunałów zagwarantowaną w art. 173 Konstytucji RP, który przesądza o ich odrębności i niezależności od innych władz. Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że aktualnie urzędujący Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego w dniu wejścia w życie ustawy powinni automatycznie zostać powołani na pełną 3-letnią kadencję (z zachowaniem poszanowania dla upływu ich kadencji jako sędziów Trybunału). Takie rozwiązanie zastosowano przy podobnej reorganizacji sądownictwa administracyjnego w 2010 r.⁷ Również Komisja Wenecka funkcjonująca w ramach Rady Europy, odnosząc się do projektów zmian w przepisach obowiązujących w Armenii, podkreśliła, że skrócenie kadencji stanowisk funkcyjnych w sądownictwie wymaga wskazania ważnych konstytucyjnych powodów oraz zapewnienia odpowiedniego okresu przejściowego, tak aby zmiana ustawy nie stanowiła zagrożenia dla niezależności sędziowskiej⁸.

Wszelkie wątpliwości w tym względzie mogły zostać rozwiane przez zasięgnięcie opinii niezależnego eksperta, np. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych. Brak takiej decyzji powoduje, że podnoszone wątpliwości co do zgodności z Konstytucją pozostają nadal aktualne.

Tryb odbierania ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm

Konstytucja RP w art. 194 ust. 1 stanowi, że sędziowie są wybierani indywidualnie przez Sejm. Wobec tego, ślubowanie składane później przez sędziów wobec Prezydenta nie jest elementem składającym się na ich powołanie. Natomiast w świetle znowelizowanego art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym fakt dokonania wyboru sędziego przez Sejm został uzależniony właśnie od warunku odebrania ślubowania. Brzmienie tego przepisu jest jednak niejasne i budzi wątpliwości co do skutków niezłożenia ślubowania w ciągu

⁶ Wyrok z dnia 27 maja 2014 r., skarga nr 20261/12.

⁷ Por. art. 3 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196).

⁸ Draft Opinion on the Draft Law on Introducing Amendment and Addenda to the Judicial Code of Armenia CDL(2014)027; dokument dostępny jest na stronie: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL.%282014%29027-e>.

wskazanego 30-dniowego terminu. W szczególności, nie jest jasne, czy jest to termin wyłącznie instrukcyjny, czy też może niezłożenie ślubowania w terminie 30-dni *de facto* anuluje wybór sędziego dokonany przez Sejm. W istocie oznaczałoby to przyznanie Prezydentowi „prawa weta” wobec wyboru dokonanego przez Sejm. W takiej interpretacji proponowany przepis byłby niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, który jasno stanowi, że wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest dokonywany przez Sejm, a Prezydentowi nie przysługują żadne kompetencje w tym zakresie.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka ponawia stanowisko sformułowane w dniu 13 listopada 2015 r. wspólnie z Instytutem Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) oraz Polską Sekcją Międzynarodowej Komisji Prawników, w którym wyrażone zostało głębokie zaniepokojenie faktem wstrzymywania przez Prezydenta RP zakończenia procedury objęcia stanowisk przez nowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (R. Hauser, A. Jakubecki, K. Ślebzak), których kadencja rozpoczęła się 6 listopada 2015 r., czyli przed ukonstytuowaniem się nowego parlamentu (12 listopada 2015 r.).

Ponowny wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Ustawa z 19 listopada 2015 r. uchyla przepis przejściowy (art. 137) ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, regulujący zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencje upływają w 2015 r. Ponadto ustawa z 19 listopada 2015 r. tworzy w to miejsce nowy przepis przejściowy, który przewiduje nowy termin na zgłoszenie kandydatur na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziów, których kadencja upływa w 2015 r.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka uchwalono w ten sposób normę, która nie może nieść za sobą konsekwencji prawnych, gdyż odpowiedni przepis zawarty w obowiązującej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym został już skonsumowany, a dokonany na tej podstawie wybór pozostaje w mocy. Wyboru pięciu nowych sędziów Trybunału dokonano w październiku 2015 r. Zatem nie jest możliwe zniesienie tego faktu na mocy uchwalonej nowelizacji. Uchylenie art. 137 i wprowadzenie analogicznie brzmiącego, a różniącego się tylko długością terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydatów (art. 137a) budzi poważne wątpliwości co do charakteru prawnego tej regulacji. Wobec niemożności uznania unieważnienia – w formie ustawy – dokonanego już wyboru nowych sędziów, należy stwierdzić, że ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której wybranych zostanie 20 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że urzeczywistnienie takiej możliwości będzie stanowić naruszenie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz wykraczać poza normy demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja nie przyznaje ustawodawcy kompetencji do unieważniania wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji. Odstąpienie od tej zasady mogłoby prowadzić do trudnych do przewidzenia skutków w przyszłości – parlament każdej kolejnej kadencji mógłby w drodze ustawy unieważniać wybór dokonany przez swoich poprzedników.

Zgłaszane w trakcie prac nad ustawą zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁹ powinny zostać zweryfikowane w dostępnej procedurze kontroli zgodności z Konstytucją. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, tej samej procedurze kontroli zgodności z Konstytucją powinny zostać poddane również przepisy prawne wynikające z ustawy z 19 listopada 2015 r.

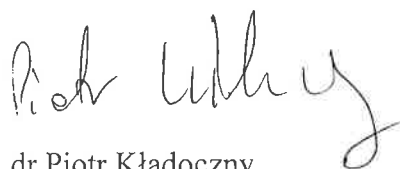
Konkluzje

Helsińska Fundacja Praw Człowieka uważa, że ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z Konstytucją i powinna zostać poddana prewencyjnej kontroli zgodności z Konstytucją przed jej podpisaniem. Obowiązek taki wynika przede wszystkim z art. 126 Konstytucji, który przewiduje, że Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji.

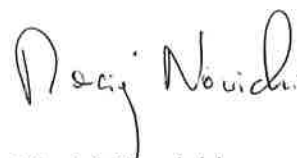
Uchwalony akt prawny godzi w pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego zagwarantowaną w art. 173 ustawy zasadniczej. Konsekwencją wprowadzonych zmian będzie zachwianie zasadami odrębności Trybunału i jego niezależności od innych władz. Ponadto tryb prac parlamentarnych nad ustawą stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjnej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa.

Mając na względzie powyższe argumenty, Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje do Pana Prezydenta o skierowanie ustawy z 19 listopada 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej w celu jest zbadania pod kątem zgodności z Konstytucją. Wejście w życie ustawy zachwieje funkcjonowaniem najważniejszego organu władzy sądowniczej i może mieć bezpośrednio negatywny wpływ na poziom ochrony praw i wolności w Polsce.

z wyrazami szacunku,



dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu
Helsińskiej Fundacji
Praw Człowieka



Maciej Nowicki
Wiceprezes Zarządu
Helsińskiej Fundacji
Praw Człowieka

⁹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazywała na taką niezgodność w opinii z 9 czerwca 2015 r. dostępnej na stronie: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915_hfpc.pdf.