



KWARTALNIK O PRAWACH CZŁOWIEKA

numer 1 (17), styczeń–marzec 2016 r.
ISSN 2300-2891

TEMATY NUMERU

Kryzys konstytucyjny z Trybunałem
Konstytucyjnym w roli głównej (cz. 1)

Barbara Grabowska-Moroz

Unijna procedura kontroli praworządności
– skuteczny lek czy placebo?

Małgorzata Szuleka

Mała ustawa medialna w perspektywie
standardów ochrony wolności słowa

Dorota Głowacka, Adam Płoszka

Skutki prawne ułaskawienia przed
prawomocnym skazaniem

Marcin Szwed

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

Strajk w kopalni Manifest Lipcowy w Jastrzębiu
w sierpniu 1988 r. Osobisty raport dla historii

adw. Marek Antoni Nowicki

Słowo wstępne Redaktora Naczelnego

Kryzys ustrojowy, jaki wybuchł wokół Trybunału Konstytucyjnego, ukazał, że podstawowe reguły polskiego państwa prawnego nie są tak utrwalone, jak optymistycznie sądziliśmy. Najpierw poprzednia większość parlamentarna postanowiła „awansować” wybrać, dokonując odpowiednich zmian ustawodawczych, dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca poprzedników, których kadencja kończyła się w grudniu 2015 r., a więc już podczas kadencji nowego Sejmu. Później nowa większość sejmowa przyjęła uchwały uchylające uchwały poprzedniego Sejmu w sprawie wyboru wszystkich pięciu sędziów TK. Było to możliwe, ponieważ prezydent nie przyjmował ślubowania od nowych sędziów. Jednocześnie Sejm nowej kadencji wybrał pięciu nowych sędziów.

W Polsce mamy mechanizm konstytucyjnej kontroli prawa. Widząc wątpliwą prawnie decyzję poprzedniego Sejmu, posłowie Prawa i Sprawiedliwości słusznie złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Ich działanie wpisywało się w mechanizm i ducha państwa prawnego. Ale gdy to ugrupowanie zwyciężyło w wyborach parlamentarnych, wniosek został wycofany. Prawo przestało się liczyć. Zaczęły rozstrzygać fakty.

Wycofany wniosek do Trybunału Konstytucyjnego został powtórzony przez posłów Platformy Obywatelskiej, a więc... głównych autorów kwestionowanego tym razem prawa. Grudniowy wyrok TK jedynie potwierdzał wady wcześniej oczywiste dla wielu prawników.

Prezydent Andrzej Duda mógł się stać rzeczywistym strażnikiem Konstytucji. Wstrzymując się z zaprzysiężeniem sędziów do grudniowego wyroku TK, zapobiegłby objęciu funkcji przez sędziów mianowanych na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Wolał jednak nocą i w przeddzień rozprawy przed TK zaprzysiąc sędziów wskazanych przez Sejm nowej kadencji. Grudniowa „ustawa naprawcza” jednoznacznie pokazała,

intensyfikując dotychczasowy spór, że rządząca partia dąży do osłabienia, jeśli nie wręcz sparaliżowania Trybunału Konstytucyjnego. Miałby on *gros* spraw rozpoznawać jako 13-osobowy skład plenarny, byłby związany kolejnością wpływu wniosków i skarg, a werdykty wymagałyby większości dwóch trzecich sędziowskich głosów. Podczas rozpoznawania wniosku dotyczącego tej ustawy Trybunał musiał najpierw podjąć decyzję, według jakich przepisów będzie rozstrzygał. Badał bowiem przepisy, które określały jego własną procedurę. Gdyby w wyroku te reguły zakwestionowano, orzeczenie zapadłoby na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Słusznie Trybunał więc uznał, że odwoła się bezpośrednio do Konstytucji. Ta ostatnia określa przecież, że sędziowie Trybunału „podlegają tylko Konstytucji”. Wydanego wyroku rząd nie chce jednak opublikować.

Polski kryzys konstytucyjny nie jest tylko sprawą naszego kraju. Zajął się nim Komisja Wenecka, a Unia Europejska rozpoczęła tzw. procedurę ochrony praworządności (ochrony państwa prawnego) i odbyły się już pierwsze debaty w unijnych instytucjach. Polska z roli lidera i wzoru stała się krajem specjalnej troski.

Przedłużanie się kryzysu ustrojowego będzie prowadziło – wraz z kolejnymi niepublikowanymi wyrokami Trybunału stwierdzającymi niekonstytucyjność przepisów polskiego prawa – do powstawania równoległych porządków prawnych. Dlatego ten kryzys trzeba zakończyć. W sposób prawny. Przeszłość dla tego nadal istnieje. Kolejne decyzje polityczne tę przestrzeń jednak zamykają.

Prof. INP PAN dr hab. Ireneusz C. Kamiński
Redaktor Naczelny





SPIS TREŚCI

TEMATY NUMERU

- 5** Kryzys konstytucyjny z Trybunałem Konstytucyjnym w roli głównej (cz. 1)
Barbara Grabowska-Moroz
- 13** Unijna procedura kontroli praworządności – skuteczny lek czy placebo?
Małgorzata Szuleka
- 21** Mała ustawa medialna w perspektywie standardów ochrony wolności słowa
Dorota Głowacka, Adam Płoszka
- 26** Skutki prawne ułaskawienia przed prawomocnym skazaniem
Marcin Szwed

SPRAWY PRECEDENSOWE

- 32** Uchylenie tajemnic adwokackiej i radcowskiej. Perspektywa Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
Marcin Wolny
- 36** Śmierć, dziewczyna i cenzura, czyli o próbach wpływania państwa na sztukę
Dorota Głowacka, Marcin Szczaniecki
- 40** Konstytucyjnie gwarantowane minimum egzystencji a kwota wolna od podatku. Uwagi na kanwie wyroku w sprawie K 21/14
Adam Płoszka

PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

- 45** Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie
Jacek Białas
- 47** Zmiany w detencji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową
Daniel Witko

DZIAŁALNOŚĆ HFPC

- 50** Monitoring przestrzegania praw człowieka na okupowanych terytoriach Ukrainy
Bogna Chmielewska
- 52** Raport dotyczący stanu wdrożenia do polskiego systemu prawnego Dyrektywy 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym
Michał Kopczyński

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

- 54** Strajk w kopalni Manifest Lipcowy w Jastrzębiu w sierpniu 1988 r. Osobisty raport dla historii
adw. Marek Antoni Nowicki

Redaktor naczelny: Prof. INP PAN dr hab. Ireneusz C. Kamiński
Zespół redakcyjny: dr Piotr Kładoczny, dr Dorota Pudzianowska
Sekretarze redakcji: Joanna Smętek, Katarzyna Wiśniewska
Konsultacje: Danuta Przywara
Korekta: Ela Dajksler

Opracowanie graficzne: Wojciech Szulik, www.wojtekszulik.com

Druk: Węda s.c., ul. Człuchowska 66, 01-360, Warszawa

Kolportaż: Customeritum, ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa

ISBN 978-83-62245-07-9

Nakład: 500 egzemplarzy. „Kwartalnik o prawach człowieka” dostępny jest również on-line na stronie www.hfhr.pl

© Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Kryzys konstytucyjny z Trybunałem Konstytucyjnym w roli głównej (cz. 1)

Barbara Grabowska-Moroz

Początek prac Sejmu VIII kadencji wiązał się z kryzysem konstytucyjnym powstałym wokół składu Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał, TK). Pogłębienie się tego kryzysu w coraz większym stopniu czyni aktualnymi pytania o znaczenie i pozycję sądownictwa konstytucyjnego oraz zasady rozdziału i równowagi różnych rodzajów władzy publicznej w państwie demokratycznym.

„Ustawa czerwcową”

W czerwcu 2015 r. uchwalona została nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która zastąpiła ustawę z 1997 r. Prace nad nową ustawą trwały kilka lat. Pierwotny projekt został opracowany przez zespół sędziów TK w stanie spoczynku, powołany w 2010 r. W 2013 r. projekt przekazano prezydentowi RP, który – po dalszych konsultacjach – skierował go w lipcu 2013 r. do Sejmu¹. Projekt przewidywał m.in. zmianę sposobu zgłaszania kandydatów na urząd sędziego TK. Kandydatów mogłyby zgłaszać m.in. rady wydziałów prawa, samorządy zawodów prawniczych, zgromadzenia ogólne Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak w trakcie ponadrocznych prac podkomisji rozwiązanie to odrzucono. W maju 2015 r., podczas prac połączonych komisji sejmowych rozpatrujących sprawozdanie podkomisji, zgłoszono poprawkę regulującą zasady wyboru nowych sędziów Trybunału, mających zastąpić sędziów, których kadencje wygasają w 2015 r.

Dodany w ten sposób przepis (ostatecznie oznaczony jako art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) przewidywał, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na zgłoszenie kandydatur wynosi 30 dni od



dnia wejścia w życie ustawy². Oznaczało to, że Sejm VII kadencji wybierze pięciu sędziów, których kadencje miały się rozpocząć 7 listopada (troje sędziów), 3 grudnia oraz 9 grudnia 2015 r.

Przebieg prac legislacyjnych nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym monitorowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC, Fundacja). Pierwsza opinia prawna HFPC została skierowana do Sejmu w październiku 2013 r.³ Pozytywnie oceniono propozycje zmiany, które zwiększały udział prawniczych gremiów w procedurze wyboru kandydatów na sędziów Trybunału. Zastrzeżenia Fundacji budziło natomiast wprowadzenie przez projekt niezaskarżalnych postanowień o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi. Druga opinia

² Ustawa została uchwalona 25 czerwca 2015 r., następnie podpisana przez prezydenta RP oraz opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 20 lipca 2015 r. (Dz.U. poz. 1064).

³ Opinia dostępna jest na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opinia-TK1.pdf> [data dostępu: 25 marca 2016 r.].

¹ Druk sejmowy nr 1590, VII kadencja Sejmu.



HFPC została skierowana w czerwcu 2015 r. do Senatu i dotyczyła m.in. art. 137 ustawy o TK⁴. Zdaniem HFPC sędziów TK powinien wybierać Sejm tej kadencji, w której okresie działania kończą się kadencje ustępujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też Sejm VII kadencji powinien móc wybrać jedynie trzech nowych sędziów TK.

Nowa ustawa o TK weszła w życie 30 sierpnia 2015 r., a 8 października Sejm na podstawie art. 137 ustawy wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału⁵. Dopiero po dokonaniu wyboru sędziów TK grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości skierowała wniosek do Trybunału w celu zbadania zgodności z Konstytucją art. 137 ustawy⁶. Tuż przed pierwszym posiedzeniem Sejmu nowej VIII kadencji prezydent RP, który zgodnie z ustawą odbiera ślubowanie od sędziów Trybunału wybranych przez Sejm, ocenił w jednym z wywiadów prasowych, że wybór sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji był „poważnym naruszeniem zasad demokratycznych”. Ale jednocześnie prezydent nie zdecydował się na zaskarżenie tych przepisów do Trybunału jako naruszających Konstytucję.

„Nowelizacja listopadowa”

Po wyborach parlamentarnych posłowie Prawa i Sprawiedliwości wycofali swój wniosek skierowany do TK⁷. Jednocześnie już pierwszego dnia pierwszego posiedzenia Sejmu VIII kaden-

4 Opinia dostępna jest na stronie: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC_opinia_9062015.pdf [data dostępu: 25 marca 2016 r.].

5 Uchwały Sejmu z 8 października 2015 r., M.P. poz. 1038-1042.

6 Wniosek z 23 października 2015 r., sygn. akt K 29/15.

7 Pismo wnioskodawców z 10 listopada 2015 r.: http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F825069446%2FK_29_15_wns_2015_11_10_ADO.pdf [data dostępu: 25 marca 2016 r.]. Jak wskazano w postanowieniu o umorzeniu postępowania, wnioskodawca poinformował, że: „powodem wycofania wniosku jest fakt, że Trybunał Konstytucyjny zamierza przeprowadzić rozprawę w czasie, kiedy będzie odbywać się faktyczne konstituowanie nowo wybranego Sejmu. Taki dobór terminu rozprawy uniemożliwia Wnioskodawcom właściwe i rzetelne realizowanie prawa wynikającego z art. 191 Konstytucji RP. Ponadto do wiadomości Wnioskodawców wpłynęły dodatkowe informacje, które wymagają analizy oraz odpowiedniego opracowania, a w ich następstwie podjęcia ewentualnej decyzji o zmianie zakresu wniosku. Wobec powyższego i mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu (por. art. 191 Konstytucji RP, art. 55 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), oczekuję umorzenia postępowania stosownie do art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

cji złożono do łaski marszałkowskiej projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁸. Projekt przewidywał zmiany w sposobie wyboru prezesa TK, w zasadach składania ślubowania przez nowo wybranych sędziów TK, a także w rozpatrywaniu spraw przez Trybunał w pełnym składzie⁹. Projekt wprowadzał też przepis uszczegóławiający zasady wyboru sędziego Trybunału, wskazując, że wyboru dokonuje Sejm tej kadencji, w której następuje wygaśnięcie kadencji sędziego Trybunału, a na jego miejsce wybierany jest jego następcą¹⁰. Projekt określał termin 30 dni na złożenie ślubowania przez wybranego sędziego. Przepis przejściowy projektu (art. 2) zakładał, że w przypadku kandydatów, którzy przeszli procedurę wyboru na podstawie ustawy z 25 czerwca 2015 r., jednak nie rozpoczęli kadencji (tj. nie złożyli ślubowania), wybór przeprowadza się od początku, zgodnie z nowymi przepisami. Projekt przewidywał, że nowe kandydatury powinny zostać zgłoszone przez uprawnione podmioty w ciągu zaledwie siedmiu dni od wejścia w życie ustawy. Następnego dnia po wniesieniu projekt został jednak wycofany. Jednocześnie w jego miejsce złożono kolejny projekt nowelizacji ustawy o TK.

Drugi projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹¹ – wniesiony 13 listopada 2015 r. – rezygnował z wprowadzenia zmian dotyczących procedury postępowania przed Trybunałem, ale w dalszym ciągu regulował takie kwestie, jak sposób wyboru prezesa i wiceprezesa TK i zasady składania ślubowania przed prezydentem przez sędziego wybranego na urząd sędziego TK przez Sejm. Najważniejsza zmiana – podobnie jak w projekcie z 12 listopada 2015 r. – przewidywała możliwość dokonania ponownego wyboru na urząd sędziego Trybunału. Projekt przewidywał uchylenie art. 137 – nie podając w tym zakresie żadnego uzasadnienia – oraz wprowadzał art. 137a, zgodnie z którym w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie kandydatur wynosi siedem dni od dnia wejścia w życie ustawy.

8 Druk sejmowy nr 6.

9 Projekt przewidywał, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 11 sędziów.

10 Art. 17 ust. 2 zd. 1 w brzmieniu zaproponowanym w projekcie z 12 listopada 2015 r.

11 Druk sejmowy nr 12.

Projekt został uchwalony przez Sejm w ciągu dwóch dni od skierowania go do pierwszego czytania. Nie skorzystano z żadnej ekspertyzy Biura Analiz Sejmowych, mimo że uwagi prezentowane przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu wskazywały, że niektóre rozwiązania mogą naruszać Konstytucję.

Ustawa została uchwalona przez Sejm 19 listopada 2015 r. i jeszcze tego samego dnia rozpatrzyły ją połączone komisje senackie – Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji¹². Kolejnego dnia – po nocnych obradach – ustawa została zaakceptowana przez Senat, który nie zgłosił żadnych poprawek. Kilka godzin po podjęciu decyzji przez Senat ustawa została podpisana przez prezydenta RP i natychmiast opublikowana w Dzienniku Ustaw¹³.

HFPC zwróciła się do prezydenta z apelem o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem¹⁴. Ustawa wprowadzała kadencyjność na stanowiskach prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, którzy mieli być wybierani na trzyletnie kadencje z możliwością ponownego powołania. Jednocześnie ustawa zakładała, że obecny prezes i wiceprezes utracą swoje stanowiska po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. HFPC wskazała w swoim stanowisku skierowanym do prezydenta, że z zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności władzy sądowniczej wynika, iż organy władzy wykonawczej i ustawodawczej nie mogą odwoływać prezesów i wiceprezesów sądów i trybunałów. Ignorowanie tej zasady oznacza wywieranie presji przez organy polityczne na władzę sądowniczą.

HFPC uważała, że w zakresie, w jakim ustawa uchylała art. 137, a więc zmierzała do uchylenia wyboru pięciu sędziów TK, nie mogła rodzić skutków prawnych, gdyż odpowiedni przepis, który jest zawarty w już obowiązującej ustawie, został zrealizowany, a w konsekwencji dokonany wybór sędziów pozostaje w mocy. Dlatego, zdaniem HFPC, nie jest możliwe „zniesienie” tego faktu na mocy uchwalonej nowelizacji. Ponadto Konstytucja

nie przyznaje ustawodawcy kompetencji do unieważnienia wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji. Odstąpienie od tej zasady byłoby niebezpieczne – parlament każdej kolejnej kadencji mógłby w drodze ustawy unieważniać wybór dokonany przez swoich poprzedników.

Prezydent nie skorzystał z przysługującego mu prawa do spowodowania prewencyjnej kontroli nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ale do TK trafiły wnioski inicjujące (następczą) kontrolę zgodności tej ustawy z Konstytucją; skierowało je kilka podmiotów: grupa posłów, Krajowa Rada Sądownictwa, pierwszy prezes Sądu Najwyższego i Rzecznik Praw Obywatelskich. Wnioski zostały rozpoznane na rozprawie w dniu 9 grudnia 2015 r.

Wcześniej jednak do Trybunału wpłynął wniosek grupy posłów dotyczący zgodności z Konstytucją ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Był on tożsamy z wnioskiem skierowanym do Trybunału 23 października 2015 r. przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości, a następnie przez nich wycofanym. Zarzuty dotyczyły m.in. zasady wyboru sędziów Trybunału wyrażonej w art. 137 ustawy o TK. Termin rozprawy został wyznaczony w tej sprawie – postanowieniem prezesa TK z 19 listopada 2015 r. – na 3 grudnia 2015 r.

„Nocne uchwały”

Jeszcze przed rozpoznaniem obu wniosków przez TK, a co więcej, przed wejściem w życie nowelizacji z 19 listopada 2015 r., która miała zacząć obowiązywać dopiero 5 grudnia 2015 r., Sejm RP podjął kroki w celu wyboru nowych sędziów TK.

Po uchwaleniu nowelizacji do łaski marszałkowskiej złożono 25 listopada 2015 r. pięć projektów analogicznych uchwał „w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego”¹⁵. Jeszcze tego samego dnia projekty zostały skierowane na posiedzenie

¹² Druk senacki nr 18.

¹³ Dz.U. poz. 1928.

¹⁴ Stanowisko dostępne jest na stronie: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC_wystapienie_20112015.pdf [data dostępu: 25 marca 2016 r.].

¹⁵ Druki sejmowe nr 42-46.

plenarne Sejmu oraz uchwalone. W poszczególnych uchwałach wskazywano, że każda z pięciu uchwał podjętych 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego „jest pozbawiona mocy prawnej”.

W uzasadnieniu projektów uchwał napisano, że „ocena zgodności trybu podjęcia uchwał w sprawie wyboru osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego z prawem [...] może być dokonana [...] tylko przez Sejm”. Projektodawcy, odnosząc się do uchwał z 8 października 2015 r., wskazali na „nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli”. Nie określili jednak ani charakteru, ani rodzaju tych nieprawidłowości; nie sprecyzowali też, o jaką kontrolę chodziło (kto i na jakich zasadach ją przeprowadził). Po burzliwej i wielogodzinnej dyskusji odbytej w środku nocy przeprowadzono głosowania nad wszystkimi pięcioma projektami uchwał, które uzyskały większość głosów¹⁶.



Bezpośrednio po zakończeniu prac nad uchwałami „w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej” uchwał z października 2015 r. Sejm uchwalił zmianę Regulaminu Sejmu na podstawie projektu, również zgłoszonego tego samego dnia. Polegała ona na dodaniu do art. 30 ust. 3 Regulaminu Sejmu przepisu,

¹⁶ Uchwały zostały opublikowane w dniu 26 listopada 2015 r. w Monitorze Polskim, poz. 1131-1135.

zgodnie z którym marszałek sejmu „w przypadku zaistnienia innych [...] okoliczności powodujących konieczność dokonania wyboru” ustalał termin na składanie wniosków z propozycjami kandydatów m.in. na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „prawodawca nie przewidział [...] i nie uregulował w szczególności sytuacji, kiedy osoba zgłoszona we wniosku, albo osoba już wybrana, lecz która nie złożyła jeszcze ślubowania, rezygnuje z dalszego postępowania w sprawie wyboru lub umiera. [...] Obecny stan prawny nie odpowiada na pytanie, w jakim terminie, w powyższych okolicznościach, możliwe jest złożenie wniosku z kandydatem. Proponowane rozwiązanie usuwa lukę”.

Na podstawie takiej zmiany Regulaminu Sejmu marszałek sejmu określił kilkudniowy termin (do 1 grudnia 2015 r.) na zgłaszanie nowych kandydatur na stanowiska pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. 2 grudnia 2015 r. Sejm przeprowadził ponowną procedurę wyboru pięciu kolejnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁷.

Uchwały w sprawie wyboru sędziów podjęto, mimo że 30 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny, w ramach postępowania związanego z oceną ustawy z 25 czerwca 2015 r., wydał postanowienie, w którym ustanowił, by „zabezpieczyć wniosek grupy posłów przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 34/15”. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał ocenił (orzekając w składzie 11 sędziów), że „sekwencja zdarzeń i tempo czynności podejmowanych przez Sejm mogą doprowadzić do kryzysu konstytucyjnego polegającego na uniemożliwieniu Trybunałowi wykonywania jego kompetencji w konstytucyjnie określonym składzie 15 sędziów (art. 194 ust. 1 Konstytucji). W tej sytuacji, aby zapobiec kryzysowi, Trybunał Konstytucyjny postanowił zabezpieczyć wniosek grupy posłów w sposób określony w sentencji”. Tym samym na podstawie art. 68 ustawy o TK, jak również poprzez odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego Trybunał zdecydował

¹⁷ Uchwały Sejmu z 2 grudnia 2015 r., M.P. poz. 1182-1186.

się zmienić wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym możliwość zabezpieczenia odnosi się jedynie do skarg konstytucyjnych¹⁸.

Ale również postanowienie o zabezpieczeniu nie powstrzymało Sejmu przed wyborem pięciu sędziów na dzień przed planowaną rozprawą przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oceny zgodności z Konstytucją podstawy wyborów sędziów przeprowadzonych w październiku 2015 r. Jeszcze przed rozprawą, najprawdopodobniej w godzinach nocnych, prezydent RP odebrał od nowo wybranych sędziów ślubowanie wymagane przez ustawę.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z 25 czerwca 2015 r. w składzie pięciu sędziów z uwagi na wyłączenie się trzech sędziów z orzekania w sprawie oraz ze względu na fakt, że Trybunał w tym czasie składał się z 11 sędziów (kadencje czterech sędziów zakończyły się 6 listopada oraz 2 grudnia 2015 r.). Jeszcze przed rozprawą Sejm złożył wniosek o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie. Trybunał oddalił ten wniosek, wskazując, że w pierwszej kolejności należy rozpoznać zagadnienie stanowiące przedmiot samej sprawy zawisłej przed Trybunałem.

Oceniając zgodność z Konstytucją art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał wskazał, że w 2015 r. koniec kadencji trzech sędziów TK przypadał w trakcie kadencji Sejmu VII kadencji, a pozostałych dwóch sędziów – w trakcie kadencji Sejmu VIII kadencji. Natomiast z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione stanowisko danego sędziego. Tym samym sędziowie wybrani przez Sejm VII kadencji w miejsce sędziów, których kadencja upływała 2 i 8 grudnia 2015 r., zostali wskazani przez organ nieuprawniony. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 137 w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

¹⁸ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt K 4/06.

Jednak w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja zakończyła się odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.



Wobec dwóch sędziów wybranych w październiku 2015 r. na stanowiska sędziów TK rozpoczynające się w grudniu 2015 r., jednak niezaprzysiężonych przez prezydenta, „derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o TK ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte”. Trybunał wskazał dodatkowo, że w związku z wejściem w życie wyroku Sejm ma obowiązek dokonania wyboru dwóch sędziów Trybunału, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r. Natomiast w stosunku do sędziów wybranych na stanowiska „listopadowe” Trybunał ocenił, że „zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru”. Zdaniem Trybunału „wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału”.

Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r. odniósł się również do charakteru prawnego czynności, jaką jest odebranie przez prezydenta ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że mimo iż art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale posługuje się wyrażeniem „osoba wybrana na stanowisko sędziego

Trybunału”, to jednak w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji taka osoba, po dokonaniu przez Sejm jej wyboru na stanowisko sędziego, jest już sędzią Trybunału, nawet jeżeli nie rozpoczęła jeszcze kadencji i nie objęła urzędu.

Zdaniem Trybunału jedyna zgodna z Konstytucją wykładnia art. 21 ust. 1 ustawy o TK wyraża obowiązek prezydenta do niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm. Odmienna interpretacja umożliwiłaby – nieprzewidziany przez Konstytucję – wpływ prezydenta na kompetencję Sejmu do powoływania sędziów TK.



Interpretacja zaprezentowana w wyroku wskazuje, że ślubowanie sędziego TK złożone przed prezydentem, jest, po pierwsze, publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania, a po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Trybunał dopuścił hipotetyczną sytuację, w której wybór sędziego TK wiązałby się z uzasadnionymi wątpliwościami (np. dana osoba nie ma zdolności prawnej do objęcia mandatu sędziego). Natomiast w przypadku gdy wątpliwości dotyczyłyby podstawy prawnej wyboru sędziego, prezydent powinien skierować do Trybunału wnioski o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Prezydent nie posiada kompetencji do rozstrzygania zagadnień związanych

z kontrolą hierarchicznej zgodności norm. Trybunał wskazał przy tym, że podejmując decyzje – w tym o odmowie lub opóźnieniu w odebraniu ślubowania od sędziego TK – „Prezydent bierze na siebie pełną, przewidzianą w Konstytucji odpowiedzialność za jej skutki”. Dlatego też Trybunał orzekł, że rozumienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK w sposób inny niż przewidujący obowiązek prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm jest niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Pomimo niebudzącego żadnych wątpliwości rozstrzygnięcia Trybunału przedstawiciele Sejmu niemal natychmiast po jego ogłoszeniu zaczęli je kontestować. Przykładowo, marszałek sejmu w oświadczeniu opublikowanym na stronie Sejmu ocenił, że orzeczenie TK ma „przede wszystkim walor historyczny, albowiem odnosi się do sytuacji prawnej, która jednak w ostatnich dniach uległa zasadniczej zmianie”. Z kolei odnosząc się do poprzedzającej orzeczenia decyzji Sejmu z 2 grudnia 2015 r. o powołaniu nowych sędziów, wskazał, że mają one „podstawę w zasadzie autonomii regulaminowej Sejmu”. Oświadczenie zakończono stwierdzeniem, iż „ostatnie wydarzenia wskazują, że nadszedł czas na głęboką refleksję nad modelem funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego”. Również w kolejnych wypowiedziach przedstawiciele większości parlamentarnej krytyka kierowana pod adresem wyroku TK – który nie spotkał się z poważną krytyką ze strony przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego – została ściśle połączona z krytyką samego Trybunału.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r.

Zaledwie kilka dni po wydaniu wyroku o ustawie z 25 czerwca 2015 r. o TK przedmiotem kolejnej sprawy stała się nowelizacja tej ustawy dokonana w listopadzie 2015 r. Podstawowy zarzut sformułowany przez podmioty, które zainicjowały postępowanie (tj. grupę posłów, Rzecznika Praw Obywatelskich, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego oraz Krajową Radę Sądownictwa) dotyczył trybu uchwalenia nowelizacji – pospiesznego, pozbawionego konsultacji i analizy eksperckiej (m.in. przez Krajową Radę Sądownictwa), co stanowiło naruszenie Regulaminu Sejmu. Jak wskazał sędzia sprawozdawca w ustnym

uzasadnieniu wyroku, kumulacja naruszeń, jakie odnotowano podczas uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r., wymagałaby odstąpienia od poglądu wyrażonego w wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12), wydanego w pełnym składzie i odnoszącego się do analogicznego zagadnienia. Jednak z uwagi na fakt, że w niniejszej sprawie Trybunał orzekał w składzie pięciu sędziów, a nie plenarnym, odstąpienie od tego poglądu nie było możliwe¹⁹.

Trybunał, analizując zmiany dotyczące zasad wyboru prezesa i wiceprezesa TK wprowadzone przez ustawę z 19 listopada 2015 r., wskazał, że dopuszczalne jest wprowadzenie kadencyjności tych funkcji. Zmiana taka musi jednak respektować zasadę sędziowskiej niezależności. Dlatego też w ocenie Trybunału możliwość ponownego powołania przez prezydenta tego samego sędziego TK do pełnienia funkcji prezesa przez kolejną kadencję stanowi dokonanie „przez organ władzy wykonawczej oceny pracy sędziego dotychczas piastującego tę funkcję”. Trybunał wskazał, iż „prawodawca zakładał wprost, że w zależności od wyników tej oceny Prezydent mógłby »nagradzać« osobę, którą uznaje za sprawnego administratora, powierzając jej dalsze pełnienie obowiązków Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału”. Dlatego też „taki mechanizm nie odpowiada wymogowi równoważenia i współdziałania podzielonych władz i stanowi przejaw naruszenia niezależności sądu konstytucyjnego i niezawisłości sędziów TK”. Takie rozwiązanie jest niezgodne z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Innym elementem związanym ze statusem prezesa i wiceprezesa TK, wprowadzonym ustawą z 19 listopada 2015 r., jest skrócenie kadencji prezesa i wiceprezesa. Zgodnie z art. 2 zaskarżonej ustawy „kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”. Trybunał ocenił, że decyzja ustawodawcy o wygaszeniu tych kadencji narusza konstytu-

cyjny podział władzy. Co więcej, wkracza ona również w konstytucyjną kompetencję prezydenta do powoływania prezesa i wiceprezesa TK, co godzi w art. 7 Konstytucji. Z uwagi na fakt, że w dotychczasowym stanie prawnym urzędy te nie były kadencyjne, Trybunał ocenił, że przepis – ze względu na swoją niejasność – narusza też art. 2 Konstytucji. Przepis został ponadto uznany za niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu, gdyż narusza jeden z elementów tego prawa, jakim jest gwarancja niezawisłości sędziego.



Kolejna zmiana wprowadzona ustawą z 19 listopada 2015 r. dotyczyła zasad odbierania ślubowania przez prezydenta. Ustawa wprowadzała termin 30 dni na złożenie ślubowania przed prezydentem przez sędziego TK. Trybunał ocenił, że rozwiązanie takie narusza zasadę – wyrażoną m.in. w wyroku z 3 grudnia 2015 r. – że wybrany przez Sejm sędzia TK powinien mieć możliwość złożenia ślubowania niezwłocznie po wyborze.

Ustawa z 19 listopada 2015 r. wprowadzała ponadto przepis, zgodnie z którym złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego TK. Trybunał zinterpretował ten przepis w taki sposób: w pośredni sposób włącza on prezydenta w szeroko rozumiany tryb obsadzania stanowiska sędziego Trybunału, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze wyboru sędziego jedynie udział Sejmu. Tym samym również to rozwiązanie zostało uznane za niezgodne z Konstytucją.

¹⁹ W dniu 9 grudnia 2015 r., po wygaśnięciu kadencji kolejnego sędziego, Trybunał składał się z 10 sędziów. Jednak z uwagi na fakt, że niniejsza sprawa dotyczyła indywidualnie dwóch sędziów – prezesa i wiceprezesa – wyłączyli się oni z udziału w sprawie. Pełen skład z kolei wymaga udziału co najmniej dziewięciu sędziów.



Ostatnim elementem orzeczenia z 9 grudnia 2015 r. była ocena dodanego art. 137a ustawy o TK, który określał siedmiodniowy termin na złożenie wniosków w sprawie kandydatów na wszystkie pięć (zwolnionych zdaniem ustawodawcy) miejsc w Trybunale. Trybunał nawiązał do rozstrzygnięcia z 3 grudnia 2015 r. Przypomniawszy, że w tym wyroku konstytucyjność art. 137 ustawy o TK (związanego funkcjonalnie z zaskarżonym przepisem art. 137a) została potwierdzona. „Potwierdzenie przez TK domniemania zgodności art. 137 ustawy o TK z Konstytucją ma ten skutek, że owo domniemanie w chwili obecnej jest wiążące dla wszystkich organów państwa” – wskazał TK. To z kolei oznacza, że art. 137a ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego TK w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji.

Podsumowanie

Wyroki TK wydane w grudniu 2015 r. pokazały, jak istotne znaczenie ma sprawne sądownictwo konstytucyjne odpowiednio reagujące na zagrożenia dla wartości konstytucyjnych wynikające z pośpiesznie przyjmowanych przepisów prawa. Jak się jednak miało okazać, wykonywanie przez Trybunał obowiązków przewidzianych przez Konstytucję spowodowało nie tyle polemikę z jego orzeczeniami, lecz szeroką falę niemerytorycznej krytyki samego TK. Polemika jest możliwa przede wszystkim w dyskusji akademickiej oraz w debacie publicznej na podstawie argumentów o charakterze prawnym, tj. takich, jakie są wyrażone w samych orzeczeniach TK. W odniesieniu natomiast do organów władzy publicznej Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że są one zobowiązane do wykonywania orzeczeń Trybunału. Jak jednak pokazały kolejne wydarzenia, taki obowiązek nie był realizowany.

Wspólnym mianownikiem obu orzeczeń Trybunału jest niezwłoczny obowiązek prezydenta RP do odebrania ślubowania od trojga sędziów Trybunału wybranych w październiku 2015 r. na następców sędziów TK, których kadencje zakończyły się 6 listopada 2015 r. Szereg błędów popełnionych przez Sejm i prezydenta na przełomie listopada i grudnia 2015 r. (uchwały dotyczące unieważnienia wyboru sędziów wybranych w październiku,

wyboru nowych sędziów, a następnie odebranie od nich ślubowania w nocy) nie może stanowić uzasadnienia dla odmowy dokończenia przez prezydenta aktu nominacji sędziego Trybunału.

Oba orzeczenia Trybunału, jeśli nie zostaną wykonane, otwierają trzem sędziom możliwość złożenia skarg w Europejskim Trybunale Praw Człowieka²⁰. Pokazuje to, że konflikt wokół TK jest czymś więcej niż tylko konfliktem politycznym. Na szali bowiem znajduje się też międzynarodowa wiarygodność Polski, która może zostać poważnie podważona przez fakt, że najwyższe władze państwowe ignorują wyroki sądu konstytucyjnego, nie ponosząc za to żadnej odpowiedzialności.

Barbara Grabowska-Moroz jest prawniczką HFPC, koordynatorką programu HFPC Monitoring Procesu Legislacyjnego w Obszarze Wymiaru Sprawiedliwości oraz doktorantką w Zakładzie Praw Człowieka WPIA UW.

Constitutional crisis with the Constitutional Tribunal as the main protagonist

The paper deals with the current constitutional crisis in Poland concerning the composition and status of the Constitutional Tribunal. It describes the very beginning and roots of the dispute over who is a judge of the Tribunal. Surprisingly, the dispute turned into a broader discussion on the tools and mechanisms of implementation of Tribunal's judgements. In parallel, the legal debate is stirred by the political arguments presented by the Government which tend to undermine the position of the Constitutional Tribunal, its competences and role in a democratic state ruled by the law. The article analyses the Tribunal's two judgements which were issued in December 2015, but have not yet been implemented by the President of Poland.

²⁰ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Izba) z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie *Baka p. Węgrom* (skarga nr 20261/12). Sprawa obecnie jest przedmiotem rozpoznania przez Wielką Izbę.

Unijna procedura kontroli praworządności – skuteczny lek czy placebo?¹

Małgorzata Szuleka

*Państwo prawa jest jak chleb powszedni,
jak woda do picia i powietrze do oddychania, a najlepsze w demokracji jest to,
że tylko ona nadaje się do zabezpieczenia państwa prawa.*

Gustav Radbruch



W ostatnich latach przez państwa członkowskie Unii Europejskiej przetoczył się szereg kryzysów o różnej skali, stwarzających zagrożenie dla ochrony praw człowieka i zasady praworządności.

Przyjęcie przez francuski rząd ustaw pozwalających na wydalenie Romów do krajów pochodzenia, zmiany ustrojowe przeprowadzone na Węgrzech, kryzys konstytucyjny w Rumunii – wszystko to pokazało wyraźnie unijnej administracji, że wartości i założenia, które legły u podstaw europejskiej wspólnoty, mogą paść ofiarą zakusów zmieniających się rządów państw członkowskich.

Na fali tych wydarzeń, w 2013 r., ministrowie spraw zagranicznych z czterech krajów członkowskich (Niemiec, Holandii, Danii i Finlandii) skierowali list do przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barosso. Ministrowie stwierdzili, że Unia Europejska powinna kłaść większy nacisk na przestrzeganie zasady praworządności przez państwa członkowskie. W liście ministrowie zaproponowali wprowadzenie specjalnego mechanizmu

¹ Chciałabym podziękować Danucie Przywarze, prezesce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, za inspirację do nadania tytułu tego artykułu. Mam również dług wdzięczności wobec Barbary Grabowskiej-Moroz, bez której wsparcia ten artykuł nigdy by nie powstał.

monitorującego ochronę zasady państwa prawa w danym kraju².

Rok później Komisja Europejska przyjęła ramy prawne „w celu zaradzenia systemowym zagrożeniom dla państwa prawa” w państwach członkowskich³. Jednak przez prawie dwa lata unijna procedura pozostawała jedynie teoretycznym narzędziem. Dopiero kryzys konstytucyjny w Polsce, który nastąpił pod koniec 2015 r., i decyzja Komisji Europejskiej o uruchomieniu procedury po raz pierwszy zmusiły do postawienia pytania, na ile Unia Europejska jest gotowa, aby zareagować na naruszenia podstawowych zasad wspólnoty.

Unijna procedura kontroli praworządności

Procedura kontroli praworządności została sformułowana na podstawie artykułów 2 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Artykuł 2 TUE definiuje podstawowe wartości,

² List czterech Ministrów Spraw Zagranicznych (Danii, Holandii, Niemiec i Finlandii) do przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barosso, 6 marca 2013 r., dostępny na: <https://goo.gl/HWe3ZD> [data dostępu: 16 kwietnia 2016 r.].

³ Komisja Europejska, komunikat prasowy, Ochrona państwa prawnego w Unii Europejskiej – Komisja Europejska przedstawia nowe ramy prawne, 11 marca 2014 r.



na których opiera się Unia Europejska – wśród nich wymienione są m.in. demokracja, ochrona praw człowieka i zasada praworządności. Z kolei art. 7 TUE określa mechanizm reagowania przez Unię Europejską na poważne naruszenia podstawowych wartości wspólnoty w danym państwie członkowskim. W świetle tego artykułu Rada Unii Europejskiej może zdecydować o zawieszeniu państwa członkowskiego w niektórych prawach, łącznie z prawem do głosowania w Radzie. W praktyce jednak art. 7 określa się mianem „broni nuklearnej” – jest tak skonstruowany (członkowie Rady muszą być jednomyślni w głosowaniu), że jego funkcją jest raczej odstraszenie niż nakładanie konkretnych sankcji.

W Unii Europejskiej brakowało instrumentu, który byłby mechanizmem pośrednim między radykalnym rozwiązaniem przewidzianym przez art. 7 TUE a wszystkimi „miękkimi” środkami, takimi jak niezobowiązujące zalecenia czy rekomendacje. Wprowadzenie w 2014 r. procedury kontroli praworządności miało wypełnić tę lukę⁴.

Procedura teoretycznie może zakończyć się nałożeniem na państwo członkowskie sankcji (np. mających formę pozbawienia prawa do głosowania w Radzie). Jednak jej nadrzędnym celem nie jest „ukaranie” państwa członkowskiego, lecz wypracowanie między Komisją Europejską a zainteresowanym państwem członkowskim rozwiązań, które zapobiegałyby dalszemu systemowemu zagrożeniu dla zasady państwa prawnego. Procedura kontroli praworządności ma być uruchamiana w sytuacji, gdy „państwo członkowskie podejmuje kroki lub toleruje sytuację, w której zachodzi prawdopodobieństwo systematycznego naruszania integralności, trwałości lub prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych i mechanizmów ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności”⁵.

4 V. Reding, *Safeguarding the rule of law and solving the „Copenhagen dilemma”: Towards a new EU-mechanism*, dostępne na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-348_en.htm

5 Komunikat Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady, Nowa unijna struktura w celu wzmocnienia praworządności, 19 marca 2014 r., 158 final/2, dostępne na: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

Procedura składa się z trzech etapów. W pierwszym Komisja Europejska ocenia, czy istnieje faktyczne systemowe zagrożenie dla ochrony praworządności w danym kraju. Komisja Europejska opiera się na analizie własnych materiałów, opinii niezależnych instytucji (np. Komisji Weneckiej, Agencji Praw Podstawowych UE) i innych dostępnych źródeł. Jeśli Komisja uzna, że rzeczywiście zagrożenie zachodzi, rozpoczyna „strukturalny dialog” z państwem.

To właśnie ten etap procedury jest najmniej sformalizowany. Po pierwsze, nie są określone żadne ramy czasowe (co ważniejsze, nie ma określonego terminu, do którego ten dialog miałby zostać zakończony). Po drugie, nie jest również dokładnie sprecyzowany krąg podmiotów, które mogą wziąć udział w tym dialogu. Nie budzi wątpliwości to, że dialog jest prowadzony między Komisją Europejską a rządem państwa członkowskiego. Niedookreślony jest jednak udział np. Parlamentu Europejskiego lub organizacji pozarządowych. Parlament Europejski z racji swojego umocowania instytucjonalnego może podejmować kroki w celu ścisłego monitoringu całości postępowania w ramach procedury. Z kolei organizacje pozarządowe mogłyby przedstawiać niezależne ekspertyzy na temat sytuacji w danym kraju.

W drugim etapie procedury (o ile sprawa nie została wyjaśniona wcześniej) Komisja na podstawie zebranych informacji i odpowiedzi rządu publikuje „zalecenie w sprawie państwa prawnego” skierowane do danego państwa członkowskiego. Wykonanie zaleceń podlega kontroli Komisji zarówno pod kątem tego, w jaki sposób zalecenia zostały wykonane, jak również w jakim czasie to się stało (w zaleceniach wskazywany jest konkretny termin na ich realizację).

Dopiero jeśli żadne z działań nie przyniosą pożądanego skutku, w trzecim etapie Komisja może wnioskować do Rady Unii Europejskiej o uruchomienie jednego z mechanizmów określonych w art. 7 TUE.

Na marginesie należy odnotować opinię sporządzoną przez Służbę Prawną Rady Unii Europejskiej. W świetle tego dokumentu, który wyciekł w maju 2014 r., procedura kontroli praworządności jest sprzeczna z unijną zasadą przyznania,

zgodnie z którą UE dysponuje jedynie kompetencjami przyznanymi jej w traktatach⁶. Zgodnie z tą opinią wyłącznie art. 7 TUE definiuje jedyny mechanizm ochrony unijnych wartości. Taki pogląd nie jest jednak zawsze podzielany w literaturze – zamiast tego uznaje się więc, że procedura kontroli praworządności tylko dookreśla administracyjny proces, który Komisja Europejska prowadzi, zanim przystąpi do realizacji uprawnienia istniejącego na mocy art. 7 TUE⁷.

Zasada praworządności w świetle prawa Unii Europejskiej

Unia Europejska już dawno przestała być wyłącznie wspólnotą ekonomiczną. Dr Jacek Barcik wskazuje, że „to przede wszystkim aksjologia UE, a nie wspólna waluta ma i powinna zapewniać najsilniejszy element tożsamości europejskiej, samoidentyfikacji obywatela europejskiego z jego wspólnotą”⁸. Ten sam autor podkreśla, że o znaczeniu i roli wartości, na jakich opiera się Unia Europejska, świadczy również fakt, że wartości te zostały ujęte w art. 2 TUE przed przepisem, który określa cele funkcjonowania Unii (art. 3)⁹.

Chociaż Unia Europejska opiera się na traktatach międzynarodowych, to zasadę praworządności przyjęło się traktować jako „konstytucyjną” dla wszystkich instytucji unijnych¹⁰. Przenosze-



nie wprost na poziom Unii Europejskich pojęć zarezerwowanych dla organizacji państwowej może jednak nieść wiele problemów, które są „spowodowane klasycznym już jego [pojęcia wartości konstytucyjnych – przyp. M.S.] skojarzeniem ze strukturami państwa oraz prawem konstytucyjnym, zwłaszcza że w samej UE doszło do rezygnacji z modelu traktatu konstytucyjnego i wyboru w Lizbonie tak zwanej dekonstytucjonalizacji”¹¹.

Znaczenie zasady praworządności jako fundamentu funkcjonowania wspólnoty europejskiej podkreśla Trybunał w Luksemburgu. Już w 1986 r. Trybunał Sprawiedliwości w przełomowej sprawie *Les Verts* uznał, że Wspólnota Europejska jest „wspólnotą opartą na zasadzie praworządności” i zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje wspólnotowe muszą podejmować działania zgodnie z zasadami wyrażonymi w traktatach¹². Zasada praworządności jest zasadą zbiorczą „mieszczącą w swoim zakresie szereg elementów, takich jak: legalność [...], pewność prawa, zakaz arbitralności, dostęp do sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, poszanowanie praw człowieka, niedyskryminacji i równości wobec prawa”¹³. Ten katalog należy jeszcze uzupełnić o zasadę wzajemnego

6 Rada Unii Europejskiej, Opinion of the Legal Service, Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties, 27 maja 2014, dostępne na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

7 Por. A. von Bogdandy, C. Antepohler, M. Ioannidis, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU Rule of Law Framework vis-a-vis Poland*, dostępne na: <http://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/> oraz D. Kochenov, L. Pech, *From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives*, dostępne na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/01/from-bad-to-worse-on-commission-and.html> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

8 J. Barcik, *Unijna kontrola stanu praworządności w Polsce i co z niej wynika*, dostępne na: <http://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/2642-unijna-kontrola-stanu-praworzadnosci-w-polsce-i-co-z-niej-wynika> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

9 Ibidem.

10 J.H.H. Weiler, *The Rule of Law as Constitutional Principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2009, No 4, dostępne na: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/090401.pdf>

11 A. Cieśliński, *Wartości Unii Europejskiej jako wartości konstytucyjne*, „Przeegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XCI, nr 3469.

12 Sprawa 294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339,

13 J. Barcik, *Unijna kontrola stanu praworządności w Polsce i co z niej wynika*, dostępne na: <http://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/2642-unijna-kontrola-stanu-praworzadnosci-w-polsce-i-co-z-niej-wynika> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

równoważnia się władz (wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej), a sama zasada praworządności powinna zostać nierozdzielnie połączona z poszanowaniem demokracji i ochrony praw człowieka.

Przyjmuje się, że w świetle unijnego prawa zasada praworządności obejmuje trzy aspekty: formalny (w którym mieścić się może m.in. zasada nadrzędności prawa), materialny (tutaj m.in. poszanowanie praw podstawowych) i aspekt typowy tylko dla prawa Unii Europejskiej (w tym m.in. skuteczne korzystanie z praw Unii Europejskiej)¹⁴.

W dokumentach unijnych podkreśla się, że w świetle zasady praworządności wszystkie podmioty, tak prywatne, jak i publiczne, są związane w jednakowym stopniu prawem, które ma być publicznie ogłoszone, jednakowo egzekwowane, którego przestrzeganie objęte jest kontrolą niezawisłych sądów i które jest zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka¹⁵.



14 Opinia Komisji Weneckiej, Report on the rule of law, przyjęta w marcu 2011 r., dostępna na: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29003rev-e.aspx> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

15 Rada, Ensuring the respect for the rule of law – Dialogue and exchange of views, 9 listopada 2015, 13744/15, dostępne na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13744-2015-INIT/en/pdf> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

Procedura kontroli praworządności a sprawa polska

W styczniu 2016 r. Komisja Europejska podjęła bezprecedensową decyzję o rozpoczęciu procedury praworządności w odpowiedzi na zaistniały w Polsce kryzys konstytucyjny. Po wygranych wyborach parlamentarnych w 2015 r. nowa większość rządząca podjęła działania dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, zakwestionowano tryb wyboru przez Sejm poprzedniej kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a po drugie, wprowadzono zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, które zmierzały do paraliżu jego prac.

Trybunał Konstytucyjny to kluczowy element trójpodziału władzy w systemie polskiego państwa oraz ochrony praw człowieka. Jest uprawniony do rozstrzygania o zgodności bądź niezgodności z Konstytucją aktów prawnych niższego szczebla, ale także może rozpatrywać indywidualne skargi dotyczące przepisów prawa, które mogą naruszać prawa i wolności jednostki gwarantowane w Konstytucji. Sparaliżowanie prac Trybunału Konstytucyjnego wiąże się nie tylko z osłabieniem skuteczności systemu ochrony praw człowieka, ale też z poważnym rozregulowaniem mechanizmu wzajemnego równoważenia się trzech władz.

Zmiany wprowadzone do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią element nowej, niebezpiecznej tendencji, która polega na tym, że rządząca większość, opierając się na legitymacji uzyskanej w wolnych i demokratycznych wyborach, próbuje zmienić państwo, bez jednoczesnej zmiany Konstytucji.

Oprócz zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym rządząca większość dokonała też kontrowersyjnej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (powszechnie znanej jako ustawa o mediach publicznych). Wprowadzone przepisy zlikwidowały procedury otwartych konkursów na członków rad nadzorczych i zarządów Polskiego Radia oraz Telewizji. W świetle nowych przepisów nominowanie, na czas nieokreślony, członków tych ciał zależy od dyskrecjonalnej decyzji ministra skarbu państwa.

Zmiany dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz mediów publicznych przyciągnęły uwagę Komisji

Europejskiej, która po tzw. debacie orientacyjnej na temat Polski uznała, że „ostatnie wydarzenia w Polsce stwarzają obawy dotyczące ochrony zasady praworządności”¹⁶. Pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans wskazywał, że wprowadzenie procedury kontroli praworządności jest bezpośrednio związane z brakiem respektowania przez polskie władze wyroków Trybunału Konstytucyjnego (chodzi o wyrok z 3 grudnia 2015 r., w którym Trybunał wskazał, że wybór trzech sędziów w październiku 2015 r. był zgodny z prawem, a prezydent powinien niezwłocznie odebrać od nich ślubowanie). Niewykonanie tego wyroku podważa pozycję ustrojową Trybunału i wiążącą moc jego orzeczeń. Zdaniem Fransa Timmermansa, „biorąc pod uwagę kluczową rolę Trybunału Konstytucyjnego w polskim wymiarze sprawiedliwości, stajemy przed ryzykiem systemowego zagrożenia dla zasady praworządności”¹⁷.

Uzasadniając rozszerzenie procedury kontroli praworządności również o zmiany wprowadzone do przepisów regulujących funkcjonowanie mediów publicznych, wiceprzewodniczący Frans Timmermans wskazywał, że zasada praworządności oznacza poszanowanie dla demokracji i praw podstawowych. „Z tego względu Komisja Europejska uznała za zasadne ocenienie wprowadzonych zmian w mediach publicznych w świetle zasady praworządności” – mówił w trakcie debaty w Parlamencie Europejskim Frans Timmermans¹⁸.

Podejmując decyzję o uruchomieniu procedury kontroli praworządności, Komisja Europejska wskazała, że pierwszy etap postępowania nie ma na celu „rzucania oskarżeniami”, lecz „wypracowanie, w duchu dialogu, konstruktywnych rozwiązań”, które zapobiegą dalszemu naruszaniu zasady praworządności¹⁹.

16 Komunikat Komisji Europejskiej, Rule of law in Poland: Commission starts dialogue, dostępny na: http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_en.htm [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

17 Parlament Europejski, Sytuacja w Polsce: wystąpienia członków Rady i Komisji Europejskiej – wystąpienie Fransa Timmermansa, dostępne: <http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=6a552588-80fc-496b-9043-a5910118572d> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

18 Ibidem.

19 Ibidem.

Wprowadzając procedurę kontroli praworządności, Komisja Europejska zadeklarowała, że konieczne jest podjęcie współpracy z Radą Europy, a w szczególności z Komisją Wenecką. Dwa miesiące później, w połowie marca 2016 r., Komisja Wenecka przyjęła opinię, w której jednoznacznie skrytykowała zmiany wprowadzone do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Komisja Wenecka wskazała, że m.in. podwyższenie kworum sędziów z 9 do 13, rozpatrywanie spraw w kolejności wpływu i podejmowanie decyzji większością głosów musi sparaliżować prace Trybunału Konstytucyjnego. A to z kolei stwarza poważne zagrożenie dla trzech podstawowych zasad Rady Europy: demokracji, praworządności, ochrony praw człowieka²⁰.



Dialog prowadzony w ramach pierwszego etapu procedury ma być zorientowany na fakty i oparty na wzajemnym zaufaniu oraz współpracy obu stron. Brakuje jednak szczegółowych informacji na temat postępów w ramach pierwszego etapu procedury – nie wiadomo, jakie ustalenia poczyniła Komisja i jakie dokumenty zostały przekazane przez stronę polską. W chwili oddawania tego artykułu do druku Komisja Europejska prowadziła w dalszym ciągu „strukturalny dialog”, a pierwszy wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans zapowiedział drugą wizytę w Warszawie.

20 Komisja Wenecka, Opinia na temat zmian w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, dostępna na: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29001-e> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].



Frans Timmermans

Można zakładać, że sposób, w jaki po raz pierwszy zostanie przeprowadzona procedura praworządności, będzie rzutował na skuteczność tego mechanizmów w przyszłości.

Wyzwania w procedurze kontroli praworządności

Związła formuła unijnej procedury kontroli praworządności wydaje się wypełniać lukę, określając, jak Unia Europejska może dyscyplinować państwa członkowskie do wykonywania obowiązków z traktatów. Jednak skuteczność procedury będzie zależała od tego, w jaki sposób zostaną rozwiązane praktyczne problemy związane z jej stosowaniem.

Po pierwsze, w swoim założeniu procedura nie ma stanowić remedium na pomniejsze naruszenia praworządności, które mogą zostać skorygowane na poziomie krajowym przy wykorzystaniu funkcjonujących już mechanizmów. Aby procedura kontroli praworządności została uruchomiona, musi zachodzić „systemowe zagrożenie” dla tej zasady. Przez „systemowe zagrożenie” należy rozumieć np. przyjęcie przez państwo członkowskie takich rozwiązań, które zagrażają konstytucyjnym zasadom danego państwa, niezależności sądownictwa czy też trójpodziałowi władz. W praktyce jednak to założenie może okazać się niewystarczające. Brak precyzyjnego określenia „systemowego zagrożenia” może znacznie obniżyć wiarygodność procedury praworządności, a decyzje o jej podjęciu mogą być

odbierane jako jedynie polityczne, a nie takie, które są odpowiedzialnością na prawdopodobieństwo naruszenia postanowień traktatowych.

Po drugie, dookreślenia wymaga cel, jaki ma być osiągnięty w ramach strukturalnego dialogu. Kwestionuje się zasadność przypominania rządowi państwa członkowskiego o standardach prawnych Unii Europejskiej, skoro państwo członkowskie powinno mieć świadomość tych minimalnych wymogów. Przykład Węgier pokazuje, że rząd Victora Orbána był świadomy, w jakim aspekcie jego polityka i podejmowane decyzje naruszyły zasady prawa europejskiego, i pod presją Unii podejmował kroki zmierzające do ograniczenia tych naruszeń²¹.

Po trzecie, unijna procedura kontroli praworządności, przynajmniej na jej pierwszym etapie, nie ma określonych terminów. Nie chodzi tutaj o wskazanie sztywnych ram czasowych (z definicji pierwszy etap jest najmniej sformalizowany), lecz o zapobieżenie niepotrzebnemu przedłużaniu dialogu. Stwarza to też ryzyko dla aktualności dyskusji na temat przyjętych zmian ustrojowych. Innymi słowy, im dłużej będzie trwać dialog w pierwszej fazie procedury, tym więcej może zostać przyjętych kontrowersyjnych decyzji, które odwrócą uwagę opinii publicznej od źródła problemu. Tym samym trudniejsze będzie odwrócenie narracji i przypominanie w dyskursie o tym problemie, który zostanie zdefiniowany jako „systemowe zagrożenie dla rządów prawa”²².

Z pierwszą fazą procedury związany jest też postulat budowania transparentności. Nie jest jasne, czy wymiana stanowisk między Komisją Europejską a państwem członkowskim ma być poufna, czy też wręcz przeciwnie – wszystkie dokumenty powinny być dostępne opinii publicznej. Na marginesie trzeba zaznaczyć, że listy, które przekazał polski rząd, zostały opublikowane w mediach; procedura nie nakłada jednak formalnego obowiązku upubliczniania dokumentacji.

21 R. Uitz, *Poland, Hungary and Europe: Pre-Article 7 Hopes and Concerns*, dostępne na: <http://verfassungsblog.de/poland-hungary-and-europe-pre-article-7-hopes-and-concerns/> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

22 Ibidem.

Po czwarte, brak kalendarza prac i ograniczenie transparentności na pierwszym etapie procedury stawiają pod znakiem zapytania kwestię monitoringu procedury przez inne podmioty, w tym np. Parlament Europejski. Biorąc pod uwagę uprawnienia tego organu wynikające z Traktatów, ma on legitymację do monitorowania działań Komisji Europejskiej, również w zakresie procedury praworządności. Co więcej, rola Parlamentu Europejskiego nie musi ograniczać się do czuwania nad procedurą praworządności. W przypadku nieosiągnięcia satysfakcjonujących rezultatów w pierwszym etapie procedury Parlament Europejski mógłby zobligować Radę Europejską do wydania zaleceń dla rządu państwa członkowskiego (vide art. 7 TUE). Europosłowie mogą również wnioskować o przeprowadzenie debaty z przedstawicielami rządu państwa członkowskiego objętego procedurą lub powołać komisję śledczą do spraw zbadania naruszenia prawa Unii Europejskiej. Te działania mogą zostać podjęte równoległe do toczącej się procedury lub po jej nieefektywnym zakończeniu.

O ile udział Parlamentu Europejskiego w procedurze praworządności można wywodzić z obowiązujących już przepisów, o tyle udział organizacji pozarządowych reprezentujących społeczeństwo obywatelskie jest w tym zakresie zupełnie nieuregulowany. Niewskazane byłoby jednak, gdyby procedura dotycząca kluczowych aspektów funkcjonowania państwa prawa przebiegałaby bez udziału organizacji sektora pozarządowego i bez przekazanych przez nie informacji. Katalog źródeł, z których Komisja Europejska może czerpać informacje na temat sytuacji w danym kraju, jest szeroki i nie można wykluczyć, że Komisja, podejmując decyzję o wdrożeniu procedury kontroli praworządności, może oprzeć się też na analizach publikowanych przez organizacje pozarządowe. Analizy przygotowane przez niezależne organizacje pozarządowe są kluczowym elementem procesu sprawozdawczego – kontrolują oświadczenia rządu, przedstawiają specjalistyczną wiedzę opartą na doświadczeniu organizacji i dzięki temu osadzają konkretny problem w szerszej perspektywie. Zaproszenie organizacji pozarządowych w charakterze trzeciej strony do procedury praworządności przede wszystkim wzmocniłoby jej transparentność i wiarygodność. Niemniej współpraca w tym zakresie wymagałaby doprecyzowania kilku praktycznych kwestii, m.in.

określenia terminów, w jakich organizacje pozarządowe mogą przysyłać swoje uwagi oraz wskazania, czy przewidziane byłoby wysłuchanie przedstawicieli organizacji. Co ważne, nie trzeba w tym zakresie tworzyć odrębnych ram, ponieważ można byłoby przenieść na grunt UE praktykę udziału organizacji pozarządowych w procesach sprawozdawczych przed organami ONZ.

Wreszcie ostatnia kwestia, która z punktu widzenia analizy prawniczej wydaje się trywialna, ale może mieć niebagatelne skutki w praktyce, dotyczy tego, w jaki sposób poszczególne etapy procedury kontroli praworządności będą komunikowane. Główną rolę w tej procedurze odgrywa przede wszystkim Komisja Europejska – to ona dokonuje oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, podejmuje decyzję o wdrożeniu procedury, i chociaż procedura ma być oparta na pełnym zaufaniu dialogu, to ostatecznie Komisja rozstrzyga, czy procedura przyniosła pożądane skutki²³. Wraz z narastającymi nastrojami eurosceptycznymi w krajach Unii Europejskiej taki model współpracy może stać się pożywką dla antyunijnej narracji podjętej



23 Por. A. von Bogdandy, C. Antpoehler, M. Ioannidis, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU Rule of Law Framework vis-a-vis Poland*, dostępne na: <http://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/> [data dostępu: 21 marca 2016 r.].

przez rządy państw członkowskich objętych procedurą. Kluczowe więc wydaje się poprowadzenie dialogu w taki sposób, żeby stało się jasne, że celem procedury jest przede wszystkim przypomnienie o obowiązkach wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, a nie napiętnowanie czy ukaranie kraju członkowskiego.

Skuteczny lek czy placebo?

Wdrożenie po raz pierwszy procedury kontroli praworządności pozwoli na dokonanie oceny, na ile ta procedura może być pomocna przy rozwiązywaniu kryzysów zagrażających podstawowym wartościom Unii Europejskiej.

Jednak im bardziej sposób przeprowadzenia procedury będzie wolny od politycznych uprzedzeń, okaże się transparentny i skoncentrowany na analizie faktycznej sytuacji w danym państwie, tym większe powinny być szanse na powodzenie całego procesu.

Na razie w sferze teoretycznych rozważań pozostają postulaty wprowadzenia przez Unię Europejską mechanizmów pozwalających np. na zablokowanie wypłat funduszy strukturalnych, jeśli dane państwo członkowskie narusza podstawowe wartości Unii²⁴. Ale z drugiej strony przyjęcie surowych przepisów dotyczących wymierzania sankcji krajom członkowskim może kolidować z unijnym etosem współpracy między państwami, który zakłada szukanie konsensusu i wzajemnego dostosowywania swoich interesów²⁵.

Biorąc pod uwagę skalę kryzysu konstytucyjnego w Polsce, zastosowanie przez Komisję unijnej procedury kontroli praworządności należy ocenić pozytywnie. Jednak z drugiej strony, jeśli zabraknie woli polskiego rządu do przełamania konstytucyjnego impasu, każdy dialog prowadzony na arenie międzynarodowej może okazać się nieskuteczny. Bez względu na to, czy wdrożenie po raz pierwszy procedury kontroli praworządności usunie

związane z nią wątpliwości i pozwoli na doprecyzowanie tej praktyki, klucz do rozwiązania danego kryzysu konstytucyjnego leży po stronie rządu państwa członkowskiego. Innymi słowy, odpowiedź na pytanie, czy procedura praworządności będzie skutecznym lekiem, czy też placebo, zależy od tego, czy sam pacjent będzie chciał się poddać kuracji.

Małgorzata Szuleka jest prawnikiem HFPC oraz koordynatorem badań, które HFPC prowadzi we współpracy z Agencją Praw Podstawowych UE.

The EU rule of law framework – an effective medicine or a placebo?

In January 2016, the European Commission made an unprecedented decision to use the rule of law framework towards a Member State. The decision was made in response to the Polish constitutional crisis and changes adopted to the Act on Public Media in Poland. The article focuses on the description of the rule of framework in the context of the definition the rule of law itself. The author also presents possible challenges which may occur while engaging the rule of law framework for the first time. The article emphasises that the efficiency of the rule of law framework will depend mainly on the proper response to these obstacles and challenges.



²⁴ A. Łazowski, *Is there a way out of the Polish pickle?*, dostępne na: <https://www.ceps.eu/publications/there-way-out-polish-pickle>

²⁵ J.-W. Muller, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, "European Law Journal" 2015, Vol. 21, No. 2, s. 141-160.

Mała ustawa medialna w perspektywie standardów ochrony wolności słowa¹

Dorota Głowacka, Adam Płoszka

W ostatnich dniach 2015 r. parlament przyjął tzw. małą nowelizację ustawy medialnej, tj. ustawę z 30 grudnia o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji². W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że stanowi ona „pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych”. W wyniku nowelizacji dokonano zmiany zasad powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, ograniczając w tym procesie rolę konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Zmiany, jakie dokonały się w wyniku wejścia w życie ustawy, w istotny sposób wpłynęły na konstytucyjnie zagwarantowaną wolność słowa, w tym prawo do informacji, które to swobody bezpośrednio łączą się z funkcjonowaniem demokracji. Pomimo znacznego ciężaru gatunkowego, planowana reforma nie została poddana jakimkolwiek konsultacjom społecznym, choć dyskusja o potrzebie zmian w mediach publicznych trwa od wielu lat i jest w nią zaangażowanych wiele środowisk, w tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC)³.

1 Artykuł stanowi rozwinięcie opracowanej przez autorów opinii HFPC do projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r., która 30 grudnia 2015 r. została przekazana Marszałkowi Sejmu.

2 Dz.U. 2016 poz. 25, druk sejmowy nr 158 (projekt został wniesiony do Sejmu 28 grudnia 2015 r.). Ustawa weszła w życie 8 stycznia 2016 r.

3 (1) List otwarty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczący polityki kadrowej w mediach publicznych, [www.hfpc.org.pl/obserwatorium/images/List%20Otwarty%20HFPC\(1\).pdf](http://www.hfpc.org.pl/obserwatorium/images/List%20Otwarty%20HFPC(1).pdf). [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

(2) Apel o wzmocnienie działów zagranicznych w mediach publicznych, www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3590:apel-o-wzmocnienie-dziaow-zagranicznych-w-mediach-publicznych&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64. [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

(3) D. Głowacka, A. Bodnar, *Niezależność redakcyjna w mediach publicznych*, „Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Analizy i rekomendacje” 2015, nr 7, www.hfpc.org.pl.

Ustawa wzbudziła wiele kontrowersji, czego przejawem były liczne protesty społeczne towarzyszące jej uchwaleniu⁴ oraz protesty środowiska medialnego⁵. Celem niniejszego tekstu jest analiza nowej ustawy z perspektywy jej zgodności ze standardami ochrony wolności słowa. W szczególności omówione zostaną: tryb powstawania ustawy, zagadnienie obsady kierownictwa mediów publicznych, problematyka ochrony pluralizmu w mediach publicznych jako zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i kwestia braku *vacatio legis*.

Tryb powstawania ustawy

Ustawa została wniesiona do łaski marszałkowskiej jako projekt poselski. W kontekście powołania pełnomocnika rządu ds. reformy mediów publicznych⁶ oraz informacji o pracach nad reformą prowadzonych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego taki tryb procedowania należy uznać za niewłaściwy i nieuzasadniony. Jego konsekwencją jest m.in.

[hfpc.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/hfpc_analzy_i_rekomendacje_7_2015.pdf](http://www.hfpc.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/hfpc_analzy_i_rekomendacje_7_2015.pdf). [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

(4) Stanowisko HFPC ws. nacisków wywieranych na dziennikarzy RDC, www.hfpc.org.pl/wp-content/uploads/2015/03/hfpc_stanowisko_16032015.pdf. [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

4 W dwa dni po podpisaniu ustawy przez prezydenta – 9 stycznia 2016 r. – w 20 miastach w Polsce oraz w trzech za granicą odbyły się pikety pod hasłem „Wolne media”, zorganizowane przez ruch obywatelski Komitet Obrony Demokracji. <http://komitetobronydemokracji.pl/pikety-wolne-media-09-01-2016/> [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

5 Na znak protestu przeciwko zmianom w mediach publicznych Pierwszy Program Polskiego Radia od 1 stycznia o każdej pełnej godzinie nadawał hymn polski na zmianę z hymnem Unii Europejskiej – *Odą do radości* Ludwiga van Beethovena, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1564932,Protest-w-radiowej-Jedynce-Kontrowersje [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

6 Funkcję tę pełni Krzysztof Czabański, sekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

pominięcie w pracach nad projektem ustawy etapu konsultacji społecznych. Nad ustawą pracowano niezwykle szybko. Od chwili wpływu projektu do Sejmu (28 grudnia) do uchwalenia ustawy i jej przekazania prezydentowi do podpisu (31 grudnia) upłynęły zaledwie trzy dni.



Wskazany tryb prac budzi wątpliwości także z perspektywy standardów ochrony praw człowieka. Na potrzebę szerokiego konsultowania z zainteresowanymi środowiskami wszelkich zmian dotyczących funkcjonowania mediów publicznych zwracało uwagę szereg instytucji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka, m.in. Komitet Ministrów Rady Europy⁷, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy⁸ czy specjalny sprawozdawca ds. wolności słowa OBWE⁹. Podmioty te wielokrotnie krytkowały pośpieszne wprowadzanie reform w tym obszarze w innych krajach, co nie zapewniało możliwości rzetelnego zapoznania się z projektem reformy oraz przedstawienia do niego uwag.

7 Komitet Ministrów Rady Europy, *Recommendation on media pluralism and diversity of media content*, „CM/Rec” 2007, nr 2, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>. [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

8 Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, *Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>. [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

9 Raport specjalnego sprawozdawcy ds. wolności słowa OBWE za okres od 28 listopada 2013 do 18 czerwca 2014, www.osce.org/fom/119957?download=true. [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

Dodatkowo warto zauważyć, że na etapie prac legislacyjnych utrudniona lub wręcz niemożliwa była pełna ocena proponowanej nowelizacji, która miała stanowić jedynie „pierwszy etap reformy” oraz środek do celu, jakim miało być – co wskazywał projektodawca – „stworzenie mediów narodowych opartych o instytucje niemające charakteru spółek akcyjnych, którym zapewni się stabilne źródło finansowania”. W świetle tak ogólnych sformułowań, bez znajomości szczegółowych planów zapowiadanej dalszej reformy mediów publicznych, trudno było ocenić, czy projekt ustawy stanowi adekwatny środek realizacji wskazanego celu. Ocena ta jest tym trudniejsza, że ustawa ma charakter epizodyczny – zgodnie z art. 4 utraci swą moc już 30 czerwca 2016 r.

Obsada kierownictwa mediów publicznych

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 27 i art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji¹⁰ członków rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych powołuje oraz odwołuje minister właściwy ds. Skarbu Państwa. Takie rozwiązanie wzmocniło zależność władz mediów publicznych od rządu. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest zwiększenie wpływu władzy wykonawczej na przekaz prezentowany w mediach publicznych, tak aby odpowiadał on poglądom rządzącej większości. Sposób obsadzania kierowniczych stanowisk w mediach publicznych stoi zatem w sprzeczności z podstawowym europejskim standardem, który zakłada, że media publiczne muszą być w jak największym stopniu wolne od wpływów politycznych, co jest warunkiem zachowania ich niezależności i pluralistycznego charakteru¹¹.

Warto zaznaczyć, że poprzednio istniejąca procedura obsady stanowisk kierowniczych w mediach publicznych nie była doskonała, ale jednak w wybór członków zarządów i rad nadzorczych były zaangażowane różne gremia (np. prawo zgłaszania kandydatów do konkursu na członków rad nadzorczych prowadzonego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT)

10 Dz.U. z 2015 poz. 1531

11 Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, *Public service media and human rights*, „CommDH” 2011, nr 41, <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1881537>. [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

miały organy kolegialne uczelni akademickich). Taka procedura ograniczała w pewnym stopniu bezpośredni wpływ rządu na upolitycznienie procesu obsady tych stanowisk.

Obecnie obowiązujące rozwiązanie, gdzie powołanie i odwołanie członków rad nadzorczych i zarządów leży w gestii ministra właściwego ds. Skarbu Państwa, zwiększyło ryzyko wyboru kandydatów według politycznego klucza. Dodatkowo ministrowi ds. Skarbu Państwa przyznano dużą swobodę decyzyjną, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych. Ustawa uchyliła bowiem przepisy dotyczące długości kadencji członków tych organów¹², a także określające katalog przesłanek umożliwiających ich odwołanie¹³. Nowelizacja pozbawiła członków władz mediów publicznych gwarancji stabilności zatrudnienia, która jest jednym z warunków niezależności ich działania. Znowelizowana ustawa daje ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa prawo do odwołania osób pełniących wyżej wymienione funkcje w każdym czasie i – w przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących przepisów – nie wskazuje wyraźnie przyczyn, z jakich takie odwołanie będzie mogło nastąpić¹⁴; uzależnia tę kwestię jedynie od woli członka rządu.

W wyniku nowelizacji ustawodawca uchylił także przepisy mówiące o konieczności przeprowadzenia jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Rezygnacja z tych rozwiązań i powierzenie procesu wyboru ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa, bez określenia szczegółowych zasad takiego wyboru oraz precyzyjnych kryteriów merytorycznych, jakie powinny spełniać osoby zasiadające we władzach mediów publicznych, stanowią kolejną okoliczność uzasadniającą obawę, że osoby te będą wybierane nie ze względu na posiadane kompetencje, lecz według kryteriów politycznych. Nowa regulacja wpływa ponadto na



ograniczenie przejrzystości procedury powoływania władz mediów publicznych, wyłączając w szczególności jakąkolwiek możliwość społecznej kontroli tego procesu.

Na mocy ustawy dokonano w dniu jej wejścia w życie wygaszenia mandatów dotychczasowych członków rad nadzorczych oraz zarządów spółek o ogólnopolskim zasięgu, tj. Polskiego Radia S.A. i TVP S.A. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości, ponieważ oznacza pozbawienie funkcji, niezależnie od oceny pracy danej osoby oraz tego, czy istnieją merytoryczne przyczyny do odwołania.

Oceniając przez pryzmat standardów międzynarodowych scharakteryzowaną wyżej nową procedurę obsadzania stanowisk we władzach mediów publicznych, należy stwierdzić, że nie spełnia ona kluczowego wymogu stawianego regulacjom krajowym w tym obszarze, tj. nie zapewnia niezależności od politycznych wpływów¹⁵. W kontekście nowelizacji warto w szczególności zwrócić uwagę na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zarządzania w mediach

¹² Odpowiednio art. 27 ust. 2 orz. 28 ust. 5.

¹³ Odpowiednio art. 27 ust. 6. art. 28 ust. 1d.

¹⁴ Przyczyny te były następujące: (1) skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; (2) działanie na szkodę spółki; (3) zaistnienie okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji.

¹⁵ Komitet Ministrów Rady Europy, Recommendation on public service media governance, „CM/Rec” 2012, nr 1, <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>; [data dostępu: 9 marca 2016 r.]; Recommendation on the guarantee of the independence of public service broadcasting, nr R(96) 10, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_EN.asp). [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

publicznych¹⁶. Wynika z niej, że co do zasady uzasadniony jest pewien udział państwa w powoływaniu organów nadzorczych lub zarządczych w mediach publicznych. Jednocześnie jednak zasady powoływania składu tych organów muszą być wystarczająco przejrzyste oraz ukształtowane w sposób, który nie pozwala na ich wykorzystywanie w celu wywierania wpływu przez polityków na działalność mediów publicznych. W Rekomendacji podkreśla się również, że powołanie osób na kierownicze stanowiska w mediach powinno nastąpić na czas określony, który może ulec skróceniu tylko w wyjątkowych i wyraźnie wskazanych w ustawie przypadkach.



Ochrona pluralizmu w mediach publicznych jako zadanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Nowelizacja w znacznym stopniu ograniczyła rolę KRRiT, pozbawiając Radę m.in. uprawnienia do przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznych radiofonii i telewizji. Sytuacja ta może budzić zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją RP.

Przepisy dotyczące KRRiT umieszczone zostały w rozdziale IX Konstytucji – „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” – co niewątpliwie podkreśla gwarancyjną rolę KRRiT dla funkcjonowania mediów. Potwierdzeniem tej tezy jest brzmienie art. 213 Konstytucji, który stanowi, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa, „art. 213 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP określa jeszcze jedno ważne zadanie KRRiT odnoszące się do „stania na straży interesu publicznego” w radiofonii i telewizji. Ochrona ta obejmuje zasadniczo wspólny interes wszystkich obywateli i każdego człowieka, przez co ustrojodawca nawiązał do innej wartości chronionej konstytucyjnie – dobra wspólnego¹⁷. Elementem ochrony interesu publicznego jest zatem z pewnością troska o pluralizm i niezależność polityczną w mediach publicznych. Tym samym ograniczenie roli KRRiT w procesie obsady rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych budzić może uzasadnioną wątpliwość z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP¹⁸.

Okres *vacatio legis*

Wątpliwości budzi wreszcie regulacja art. 4 ustawy, zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. W świetle ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁹ akty normatywne, a więc zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stosownie do ust. 2 tego artykułu w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wejść w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W uzasadnieniu nowelizacji nie wskazano, dlaczego doszło do nadzwyczajnego skrócenia okresu *vacatio legis*.

17 M. Haczowska, *Komentarz do art. 213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Haczowska (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

18 Szerzej na temat Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czytaj: R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007; W. Sokolewicz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawno-konstytucyjny*, [w:] D. Górecki (red.) *Wolność słowa w mediach*, Łódź 2003, s. 51-60.

19 Dz.U. z 2015 poz. 1484 j.t.

16 Ibidem.

Podsumowanie

Komisja Wenecka Rady Europy²⁰ systematycznie podkreślała, że zaangażowanie państwa w kontrolę nad funkcjonowaniem mediów publicznych nie może przybrać formy „quasi-monopolu” rządzącej partii. Co więcej, tam gdzie określona grupa polityczna ma znaczący wpływ na decyzje polityczne, tym bardziej należy wprowadzić silne środki chroniące pluralizm i niezależność mediów publicznych²¹.

Dyskutowana w niniejszym artykule nowelizacja nie przyczynia się, wbrew deklaracjom polityków, do poprawy funkcjonowania mediów publicznych, a jedynie może prowadzić do pogłębienia się istniejących już negatywnych zjawisk, a nawet patologii, w funkcjonowaniu tych instytucji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że scharakteryzowane wyżej rozwiązania mają prowadzić przede wszystkim do wzmocnienia kontroli rządu nad działalnością i przekazem mediów publicznych. W efekcie rozwiązania sprzyjają temu, aby media publiczne pełniły funkcję narzędzia politycznego w debacie publicznej.

Nowa regulacja w naszej ocenie zagraża konstytucyjnej swobodzie wypowiedzi, która stanowi jeden z filarów i warunków demokratycznego społeczeństwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że swoboda wypowiedzi jest niezbędna z dwóch powodów. Po pierwsze, jako dobro publiczne stanowi warunek doskonalenia się demokratycznego społeczeństwa jako całości. Po drugie, jako dobro indywidualne służy rozwojowi każdej jednostki, co można określić jako zasadę indywidualnej ekspresji i autonomii. ETPC podkreślał przy tym, że ze względu na wymogi pluralizmu, tolerancji oraz otwartości swoboda wypowiedzi nie ogranicza się w obydwu aspektach – zbio-

rowym i jednostkowym – do niekontrowersyjnych informacji i poglądów, ale obejmuje również i takie, które obrażają, oburzają i wprowadzają niepokój²². Należy jednocześnie przypomnieć, że podstawową funkcją mediów, prywatnych, jak i publicznych, jest sprawowanie funkcji kontrolnej (rola tzw. publicznego stróża) wobec władz publicznych. Tym samym monitorowanie oraz prezentowanie zarówno pozytywnych, jak też krytycznych ocen oraz niewygodnych informacji dotyczących działań jej przedstawicieli wpisuje się w podstawowe zadania mediów. Na państwie ciąży zaś obowiązek zapewnienia takich warunków, aby media mogły te zadania swobodnie wypełniać.

Dorota Głowacka jest koordynatorką programu HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce i doktorantką w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych WPIA.

Adam Płoszka jest prawnikiem w programie HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce, koordynatorem programu HFPC Prawa Człowieka a Podatki oraz doktorantem w Zakładzie Praw Człowieka WPIA UW.

The so-called “minor media law” in the light of freedom of speech standards

In December 2015, the Polish parliament adopted a new law concerning the media described as “a minor media law.” The law allowed the new government to introduce major changes in public media management. The authors of the article analyse it from the perspective of human rights standards, paying particular attention to freedom of speech guarantees in the public media. The authors express concerns as to four main issues – the legislative process in this case, which was conducted without public consultations; the new way of selecting the management of public media, which is a purely political process; the limitation of competences of the National Broadcasting Council; and, finally, the one-day long vacatio legis.

20 Oficjalna nazwa: „Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo”.

21 Komisja Wenecka Rady Europy, opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary,, CDL-AD(2015)015-e, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e); Opinion on the compatibility of the Laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2005)017-e), CDL-AD(2005)017-e [data dostępu: 9 marca 2016 r.].

22 I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

Skutki prawne ułaskawienia przed prawomocnym skazaniem¹

Marcin Szwed

Postanowienie prezydenta RP o ułaskawieniu Mariusza Kamińskiego oraz trzech byłych funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego jeszcze przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego wydanego wobec nich wywołało szereg wątpliwości prawnych. Wynikały one przede wszystkim z bezprecedensowego charakteru postanowienia prezydenta: nigdy wcześniej w historii III RP głowa państwa nie ułaskawiła bowiem osoby przed jej prawomocnym skazaniem. Ekspertki prawni komentujący decyzję prezydenta nie byli zgodni zarówno co do jej legalności, jak i jej skutków dla wciąż toczącego się postępowania karnego. Ostatecznie, 30 marca 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie orzekł, że akt łaski prezydenta stanowi przesłankę do uchYLENIA wyroku skazującego I instancji oraz umorzenia postępowania. Orzeczenie to nie rozstrzyga jednak jednoznacznie wszystkich wątpliwości, przede wszystkim jeśli chodzi o wpływ zaakceptowania takiej wykładni na relacje między władzą wykonawczą a sądowniczą, jak również na prawa człowieka – przede wszystkim osób pokrzywdzonych.

Choć termin „prawo łaski” zwyczajowo odnosi się przede wszystkim do instytucji polegającej na złagodzeniu prawomocnie zasądzonej kary, to na świecie można odnaleźć przykłady rozumienia tego pojęcia jako obejmującego również możliwość nakazania umorzenia postępowania karnego czy nawet zakazania jego wszczęcia wobec danej osoby. Przykładowo: ułaskawić jeszcze przed prawomocnym skazaniem może prezydent USA. Z możliwości tej skorzystał m.in. Gerald Ford, który ułaskawił zamieszanego w aferę Watergate Richarda Nixona, czego skut-

kiem była niemożność pociągnięcia tego drugiego do odpowiedzialności karnej. O ile jednak prezydent RP w swoich wypowiedziach dla mediów sugerował, że ułaskawia cztery wspomniane osoby z uwagi na ich niewinność, o tyle ułaskawienie przed prawomocnym skazaniem w USA nie zakłada uniewinnienia ułaskawionego, lecz wręcz przeciwnie – jego przyznanie się do winy, co przesądził amerykański Sąd Najwyższy w wyroku wydanym jeszcze w 1915 r.²

W polskiej doktrynie dominować zdają się poglądy odrzucające możliwość wydania przez prezydenta postanowienia o ułaskawieniu osoby skazanej nieprawomocnym wyrokiem, mającego skutkować umorzeniem postępowania karnego³. Nierzadko reprezentowany jest jednak również pogląd odmienny⁴. Jego zwolennicy opierają się zwykle na literalnej interpretacji art. 139 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Prezydent

2 Zob. wyrok SN USA z 25 stycznia 1915 r. w sprawie *Burdick v. United States*, 236 U.S. 79.

3 Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 257-258; K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013, s. 237-239; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom III*, Warszawa 2012, s. 514; P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 101-105; P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 1999, s. 2; R. A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych regulacjach*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9, s. 26-27; A. Szmyt, *O prezydenckim prawie łaski*, „Eksperytyzy i Opinie Prawne. Zagadnienia konstytucyjne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyzy Kancelarii Sejmu” 2000, nr 3, s. 94-95; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 222-223.

4 Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 768; B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 307-324; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2006, s. 199; T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1328; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 571-572 (autor przyznaje jednak rację poglądom, w myśl których takie działanie prezydenta byłoby „przedwczesną ingerencją w wymiar sprawiedliwości”).

1 Niniejsze opracowanie oparte jest na opinii HFPC z 23 listopada 2015 r. o skutkach prawnych postanowienia prezydenta RP o ułaskawieniu osoby skazanej nieprawomocnym wyrokiem, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/11/HFPC_opinia-prawna_23112015.pdf [data dostępu: 1 lutego 2016 r.].

Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu⁵. Część przedstawicieli doktryny uważa, że skoro przepis ten nie zawiera ograniczenia dopuszczalności stosowania prawa łaski do osób skazanych wyłącznie wyrokami już prawomocnymi, to znaczy to, że prezydent może skorzystać ze swojej prerogatywy nawet i przed ostatecznym zakończeniem postępowania karnego, co miałyby skutkować umorzeniem postępowania⁵.

Taka argumentacja nie jest jednak w pełni przekonująca. Po pierwsze, już sam termin „prawo łaski” sugeruje, że głowa państwa ma kompetencję do sprawienia komuś „przysługi”, zwolnienia go od jakichś dolegliwości. W przypadku osoby prawomocnie skazanej taką dolegliwością jest oczywiście sankcja karna. Od jakiej dolegliwości miałyby jednak uwalniać ułaskawienie osoby skazanej nieprawomocnie, a więc w świetle prawa wciąż niewinnej? Przyjęcie, że taką dolegliwość stanowi już sam fakt toczenia się przeciwko danej osobie postępowania karnego, mogłoby prowadzić do bardzo niebezpiecznych wniosków. Skoro bowiem uznajemy, że prezydent może ułaskawić jednostkę w celu niedopuszczenia prowadzenia przeciwko niej postępowania karnego, to nie ma żadnego logicznego uzasadnienia dla ograniczenia kompetencji prezydenta do ułaskawiania jedynie osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem. Konsekwentnie należałoby więc uznać, że prezydent mógłby „ułaskawić” podejrzanego jeszcze przed wniesieniem wobec niego aktu oskarżenia czy nawet tuż po postawieniu mu zarzutów.

Po drugie, brak konstytucyjnej definicji prawa łaski nie oznacza, że instytucja ta może być wykładana absolutnie dowolnie. Należy przyjąć, że wprowadzając termin „prawo łaski”, ustrojodawca miał na myśli zakorzenioną w tradycji prawnej instytucję, odmienną od innych podobnych aktów mających na celu uwolnienie jednostki (jednostek) od skutków złamania przez nią prawa. Takimi instytucjami, poza ułaskawieniem, są przede wszystkim abolicja, amnestia oraz immunitet. Mianem amnestii określaną jest akt prawny rangi ustawowej, którego celem jest darowanie lub złagodzenie prawomocnie orzeczonych

kar⁶. Amnestia wiąże się niekiedy z abolicją, której celem jest „zaniechanie wszczęcia postępowania karnego, umorzenie postępowania już wszczętego, lecz jeszcze niezakończonych prawomocnym wyrokiem, oraz zatarcie skazania”⁷. Immunitet z kolei stanowi formę przywileju przysługującego pewnym wyodrębnionym kategoriom podmiotów, do którego istoty należy wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności tych podmiotów za określone przypadki naruszenia prawa⁸. W przeciwieństwie do wszystkich tych instytucji do ułaskawienia nie dochodzi na podstawie przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz przez postanowienie głowy państwa mające charakter aktu indywidualnego i konkretnego. Celem ułaskawienia jest darowanie kary indywidualnej osobie, a nie uniemożliwienie wszczęcia wobec niej postępowania karnego czy też nakazanie umorzenia takiego postępowania. Podobnie prawo łaski rozumie Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w wyroku w sprawie *Lexa p. Słowacji*⁹ wskazał, że instytucja ta różni się od amnestii m.in. tym, że: „o ile prawo łaski służy zwykle złagodzeniu kary, o tyle amnestia może być stosowana na każdym etapie postępowania karnego, a nawet przed jego wszczęciem”. W ten sposób prawo łaski pojmowane jest nie tylko w języku prawnym i prawniczym, ale i w języku powszechnym¹⁰. Uprawnienie głowy państwa do nakazania sądowi/prokuratorowi umorzenia konkretnego postępowania karnego nie stanowi więc „prawa łaski”, lecz „abolicję indywidualną”. Terminem tym Konstytucja się jednak nie posługuje.

Co więcej, wykładnia terminu „prawo łaski” nie może abstrahować od polskich tradycji ustrojowych. Kompetencji do nakazania umorzenia postępowania karnego nie miał bowiem ani król na gruncie Konstytucji 3 Maja, ani prezydent w świetle przepisów obydwu konstytucji międzywojennych. Pierwsza polska konstytucja *expressis verbis* ograniczała możliwość korzystania z królewskiego prawa łaski wyłącznie do osób skazanych na karę śmierci,

⁵ Zob. np. S. Waltoś, *Proces karny...*, op. cit.; B. Baran, *Prawo łaski...*, op. cit., s. 310.

⁶ Zob. np. P. Daniluk, *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 43-76.

⁷ P. Daniluk, *Leksykon prawa karnego – część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2011, s. 1-4.

⁸ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 212-215.

⁹ Wyrok z 23 września 2008 r., skarga nr 54334/00.

¹⁰ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/%C5%81aska.html> [data dostępu: 18 listopada 2015 r.].



i to tylko takich, którzy nie popełnili przestępstwa zdrady stanu. Z kolei art. 47 Konstytucji marcowej przyznawał prezydentowi Rzeczypospolitej „prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach”. Również art. 69 Konstytucji kwietniowej jasno stanowił, że „Prezydent Rzeczypospolitej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”¹¹.

Należy także zwrócić uwagę, że na gruncie językowym art. 139 Konstytucji nie tylko nie wprowadza wymogu uprawomocnienia się wyroku skazującego, ale wręcz w ogóle nie wspomina o jakichkolwiek ograniczeniach, poza zakazem ułaskawiania osób skazanych wyrokiem Trybunału Stanu. Będąc konsekwentnym, należałoby więc uznać, że prezydent może nie tylko ułaskawić osoby skazane nieprawomocnie, ale też osoby, od których np. zasądzono odszkodowanie czy zadośćuczynienie w procesie cywilnym lub zobowiązanych do uiszczenia zaległości podatkowych. Ustrojodawca nie ograniczył przecież *expressis verbis* stosowania art. 139 Konstytucji wyłącznie do spraw karnych. Takie założenie w sposób oczywisty wypaczałoby jednak sens i tradycyjne rozumienie tej instytucji.

Ponadto trafny wydaje się pojawiający się często w doktrynie pogląd, stosownie do którego zakaz „abolicji indywidualnej” można wywieść z treści art. 139 zd. 2 Konstytucji, wskazującego, że „prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”¹². Gdyby prawo łaski mieściło w sobie prawo do zastosowania abolicji indywidualnej, to oznaczałoby, że prezydent wprawdzie nie ma prawa do ułaskawienia osoby skazanej przez Trybunał Stanu, ale może ją ułaskawić przed skazaniem, a tym samym nakazać Trybunałowi umorzenie postępowania lub na-

wet zakazać jego wszczęcia. Sens takiego rozwiązania wydaje się bardzo wątpliwy. Zasadny jest więc argument, że ustrojodawca dlatego odniósł się wyłącznie do osób „skazanych przez Trybunał Stanu”, a nie do wszystkich, przeciwko którym toczy się postępowanie przed tym Trybunałem, gdyż zakładał, że prawo łaski z samej swojej istoty nie może dotyczyć osób, wobec których postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.

Wydaje się zatem, że wykładnia literalna art. 139 Konstytucji nie tylko nie daje żadnych podstaw do przyznania prezydentowi kompetencji wydawania aktów „abolicji indywidualnej”, lecz wręcz przemawia przeciwko takiej koncepcji. Gdyby ustrojodawca zamierzał wyposażać prezydenta w tak szerokie prerogatywy, to uczyniłby to wprost, tak jak czyni to np. Konstytucja Austrii. Zgodnie z jej art. 65 ust. 2 lit. c prezydent Federacji ma prawo do „umarzania postępowania karno-sądowego w sprawach czynów zagrożonych karą ściganych z oskarżenia publicznego”¹³. Tożsamą regulację do 2012 r. zawierała Konstytucja Republiki Czeskiej¹⁴, kiedy to w drodze ustawy zmieniającej Konstytucję odebrano prezydentowi uprawnienie do wydawania nakazów umorzenia postępowania karnego¹⁵.

Jeszcze więcej argumentów przeciwko interpretowaniu prawa łaski jako obejmującego również abolicję indywidualną dostarcza odwołanie się do *ratio legis* art. 139 Konstytucji. Jak wskazuje P. Rogoziński, przyznanie głowie państwa kompetencji do darowania lub złagodzenia kary ma na celu nadanie „aktom represji karnej charakteru sprawiedliwego, humanitarnego i racjonalnego”¹⁶. Należy bowiem pamiętać, że skutkiem ułaskawienia nie jest uniewinnienie osoby skazanej, lecz jedynie złagodzenie odczuwanych przez nią dolegliwości związanych z faktem zastosowania wobec niej sankcji karnych, „przy

11 B. Baran argumentuje, że skoro konstytucje okresu międzywojennego *expressis verbis* ograniczały prawo łaski do wyroków prawomocnych, a obecna tego nie czyni, to znaczy to, że w aktualnym stanie prawnym możliwa jest abolicja indywidualna (B. Baran, *Prawo łaski...*, op. cit., s. 310). Będąc konsekwentnym, należałoby uznać, że jeśli konstytucje marcowa i kwietniowa dopuszczały stosowanie łaski tylko wobec osób skazanych karnie, to Konstytucja z 1997 r., w której podobnego ograniczenia nie ma, dopuszczałaby stosowanie prawa łaski w postępowaniu cywilnym czy administracyjnym.

12 Zob. P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia...*, op. cit., s. 101-102 i powołana tam literatura.

13 Tłumaczenie na język polski: P. Czarny, B. Naleziński; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html> [data dostępu: 20 listopada 2015 r.].

14 Zob. art. 62 lit. g Konstytucji Republiki Czeskiej w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2012 r. (tłumaczenie na język polski: M. Kruk, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html>) [data dostępu: 20 listopada 2015 r.].

15 Zob. tekst Ustawy Konstytucyjnej z 8 lutego 2012 r. (tłumaczenie na język angielski, http://www.usoud.cz/en/other-constitutional-acts/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3050&cHash=d786e74a1a27c4b5038c833ff54f122f) [data dostępu: 20 listopada 2015 r.].

16 P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia...*, op. cit., s. 47.

jednoczesnym pozostawieniu w mocy innych rozstrzygnięć wyroku, w tym i ustaleń dotyczących winy¹⁷.

Jakże odmienny byłby cel instytucji ułaskawienia obejmującego abolicję indywidualną: w tym przypadku nie mielibyśmy bowiem do czynienia z darowaniem czy złagodzeniem skazanemu kary, lecz z nakazaniem organom procesowym natychmiastowego zakończenia postępowania i pośrednio zakazaniem im dokonywania dalszych ustaleń w kwestii okoliczności popełnienia czynu zabronionego oraz winy oskarżonych. Chodziłoby więc nie tyle o realizację pewnych celów humanitarnych, lecz przyznanie prezydentowi kompetencji do decydowania, jaką kwestią wymiar sprawiedliwości może się zająć, a jaką nie.

Taka konstrukcja prawna wydaje się niespójna z innymi przepisami Konstytucji oraz podstawowymi zasadami ustrojowymi RP, przede wszystkim zasadą trójpodziału władzy. Wprawdzie dopuszczalne jest wpływanie poszczególnych władz na siebie po to, by wzajemnie się one hamowały¹⁸. Niemniej, jak słusznie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty”¹⁹.

Wymóg ochrony istoty poszczególnych władz odgrywa szczególne znaczenie w przypadku władzy sądowniczej, której odrębność jest dodatkowo podkreślona w art. 173 ustawy zasadniczej. Główną kompetencją judykatury jest bowiem sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, z którego istoty wynika, „by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki [...]”²⁰. Innymi słowy, organy władzy ustawodawczej i wykonawczej nie mogą wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli, tj. przede wszystkim

w sferę rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach²¹.

Tymczasem prawo łaski, nawet definiowane „wąsko” jako kompetencja głowy państwa do darowania lub złagodzenia sankcji karnej, stanowi wyjątek od tak rozumianego zakazu ingerencji w sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Podstawowa zasada wykładni prawa stanowi z kolei, że wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco. Nie jest więc dopuszczalne, aby konstytucyjny wyjątek zezwalający prezydentowi na stosunkowo ograniczoną ingerencję w sferę zastrzeżoną dla wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej interpretować w ten sposób, by umożliwić głowie państwa ingerencję idącą dużo dalej. O ile bowiem darowanie lub złagodzenie kary, choć zapewne ingeruje w sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości, nie pozbawia jednak sądów ich zasadniczych kompetencji, o tyle przyznanie prezydentowi prawa do decydowania o „indywidualnej abolicji” wydaje się godzić w samą istotę wymiaru sprawiedliwości. Jeśli prezydent miałby prawo do nakazywania sądowi umorzenia danego postępowania karnego albo nawet zakazywania jego wszczęcia, to tym samym posiadałby kompetencję do odebrania władzy sądowniczej prawa do „rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach”. Mógłby więc nie tyle „ingerować” w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, ale wręcz decydować, w której sprawie karnej dopuszczalne jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a w której nie. Wydaje się, że byłaby to bardzo szeroka interpretacja wyjątku od zasady podziału władzy określonego w art. 139 Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że – jak trafnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w przywołanych wcześniej wyrokach – każda ingerencja w sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości stanowi zagrożenie dla prawa do sądu gwarantowanego jednostkom w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja). W związku z omawianym tu zagadnieniem ryzyko to jest szczególnie widoczne w kontekście praw pokrzywdzonego. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawa

17 R.A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych...*, op. cit., s. 27.

18 Wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15.

19 Orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

20 Ibidem,.

21 Kp 1/15, op. cit.

zagwarantowane w Konwencji mają swój aspekt materialny i proceduralny. Aspekt materialny oznacza, że organy państwa nie mogą w sposób nieproporcjonalny ingerować w prawa i wolności jednostki, aspekt proceduralny zaś zakłada, że mają one obowiązki wyjaśnienia przypadków ingerencji w prawa jednostki.

Także polski Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ustawa zasadnicza gwarantuje pokrzywdzonemu prawo dostępu do efektywnie ukształtowanej procedury karnej. Jak wskazał w wyroku z 30 września 2014 r.²² „gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu w sprawie karnej oprócz oskarżonego obejmują również pokrzywdzonego. [...] Sprawa karna, w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zatem [...] także sprawą pokrzywdzonego w zakresie, w jakim dotyczy czynu naruszającego czy też zagrażającego jego dobrom prawnym. Nie sposób bowiem zaprzeczyć istnieniu prawnie relewantnych interesów pokrzywdzonego przestępstwem, których ochrony nie da się zrealizować wyłącznie za pomocą kompensacyjnych środków postępowania cywilnego”. Pokrzywdzony ma więc prawo do tego, „aby postępowanie karne zostało ukształtowane zgodnie z zasadami sprawiedliwości, a więc z uwzględnieniem jego słuszych interesów oraz prawa do wysłuchania. [...] ma uprawnienie do uzyskania, bez nieuzasadnionej zwłoki, wiążącego rozstrzygnięcia sądowego sprawy karnej prawidłowo wniesionej do sądu przez uprawnionego oskarżyciela. [...] ma uprawnienie do tego, aby sąd rozpoznający sprawę, spełniał konstytucyjne wymogi właściwości, niezależności, bezstronności i niezawisłości”²³.

Przyznanie prezydentowi kompetencji w zakresie indywidualnej abolicji, a więc *de facto* do nakazywania sądowi umarzania postępowania karnego czy zakazywania jego wszczęcia, oznaczałoby, że może on w sposób uznaniowy i niekontrolowany pozbawić pokrzywdzonego prawa do sądu. Miałoby to niezwykle negatywne skutki dla ofiar przestępstw. Po pierwsze, mogłyby one nigdy się nie dowiedzieć, kto dopuścił się przestępstwa na ich szkodę oraz w jakich okolicznościach doszło do popełnienia czynu zabronionego. Po drugie, pozbawiono by je satysfakcji moralnej związanej z potępieniem przez wymiar sprawiedliwości czynu przestępnego, dokonanego na ich szko-

dę. Po trzecie, utrudniono by im dochodzenie rekompensaty finansowej od sprawcy przestępstwa na drodze cywilnej, gdyż zgodnie z art. 11 Kodeksu postępowania cywilnego jedynie prawomocne wyroki skazujące sądów w zakresie ustaleń co do popełnienia przestępstwa są wiążące dla sądu cywilnego.

W pewnych sytuacjach indywidualna abolicja mogłaby również godzić w interes publiczny poprzez pozbawienie społeczeństwa prawa do informacji na temat przestępstw popełnianych na wysokim szczeblu władzy. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której prokuratura, prowadząc postępowanie karne, natrafia na ślady afery korupcyjnej, w którą zamieszani są działacze partii rządzącej aktualnie lub w poprzedniej kadencji. Prezydent, chcąc zatuzować wszelkie ślady afery, mógłby *lege artis* umorzyć postępowanie (w trybie „prawa łaski”) wobec wszystkich podejrzanych, sprawiając tym samym, że opinia publiczna nigdy nie poznałaby szczegółów przestępczego procederu. *Notabene*, warto pamiętać o stanowisku ETPC, według którego w przypadku popełnienia przez funkcjonariuszy państwa wyjątkowo poważnych przestępstw związanych ze stosowaniem tortur lub poniżającego traktowania, korzystanie z amnestii lub prawa łaski jest absolutnie niedopuszczalne²⁴. Co więcej, przyznanie prezydentowi prawa do „abolicji indywidualnej” mogłoby naruszać nie tylko prawa pokrzywdzonego czy interes publiczny, ale i słusze interesy oskarżonego. Jeśli prezydent, działając z urzędu, nakazałby umorzyć postępowanie karne toczne przeciwko określonej osobie skazanej w I instancji, to pozbawiłby ją jednocześnie prawa do rozpoznania jej sprawy przez sąd II instancji, a tym samym możliwości „oczyszczenia” swojej reputacji w postępowaniu apelacyjnym. Wydaje się bowiem, że nawet ułaskawienie w trybie „abolicji indywidualnej” nie byłoby tożsame z uniewinnieniem oskarżonego (podejrzanego). W świetle prawa osoba taka byłaby oczywiście niekarana, a więc objęta domniemaniem niewinności, niemniej w odbiorze społecznym na zawsze może pozostać winowajcą ułaskawionym w tajemniczych okolicznościach przez głowę państwa, i to nawet niezależnie od tego, czy osoba ta faktycznie mogłaby być niewinna i z łatwością dowiodłaby tego w II instancji²⁵.

22 Sygn. akt SK 22/13.

23 Ibidem.

24 Zob. np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 27 maja 2014 r. w sprawie *Marguš v. Croatia* (skarga nr 4455/10).

25 Skutki powyższe mają znaczenie tym większe, że według niektórych przed-

W mojej ocenie na gruncie obecnej Konstytucji niedopuszczalne jest wydanie przez prezydenta RP postanowienia o ułaskawieniu osoby przed jej prawomocnym skazaniem, które miałyby skutkować umorzeniem wciąż toczącego się postępowania karnego. W takiej sytuacji należy zastanowić się, jakie skutki prawne powinno było wywołać listopadowe postanowienie prezydenta. Możliwe są tu dwie interpretacje. Po pierwsze, postanowienie to można uznać za nieważne z uwagi na niezgodność z prawem i traktować jako niewywołujący żadnych skutków prawnych „nieakt”. Po drugie, można je potraktować jako ważne, lecz skuteczne dopiero po prawomocnym skazaniu ułaskawionego. Za pierwszą interpretacją przemawia przede wszystkim zasada trójpodziału władzy i niezawisłości sądów. Prezydent, wypowiadając się na temat niewinności danej osoby przed prawomocnym zakończeniem postępowania i zapowiadając z góry, że zasądzona wobec niej kara nie zostanie wykonana, niewątpliwie wywierają presję na sąd orzekający w danej sprawie. Z drugiej jednak strony przyjęcie drugiego stanowiska, polegającego na nadaniu takiemu postanowieniu odroczonej skuteczności, nie rodziłoby skutków fundamentalnie odmiennych od ułaskawienia po zakończeniu całej procedury. W szczególności rozwiązanie takie nie pozbawiałoby władzy sądowniczej możliwości wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, nie odbierałoby pokrzywdzonemu prawa do sądu, gwarantowałoby oskarżonemu możliwość dowodzenia swojej niewinności przed sądem II instancji oraz nie ograniczałoby prawa opinii publicznej do informacji na temat przestępstw popełnianych na wysokim szczeblu władzy.

Podsumowując, należy przyjąć, że jeśli wydanie przez prezydenta postanowienia o ułaskawieniu przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego jest w ogóle dopuszczalne, skutki prawne takiego aktu mogłyby zrealizować się dopiero po prawomocnym skazaniu osoby ułaskawionej. Przyjęcie wykładni odmiennej, polegającej na przyznaniu prezydentowi kompetencji do podejmowania decyzji o „abolicji indywidualnej”, przekształcałoby instytucję mającą służyć racjonalizacji i humanitaryzacji sankcji karnych w instrument umożliwiający głowie państwa arbitralne decydowanie o zakończeniu postępowania karnego w danej sprawie. Taka koncepcja nie tylko

stawiacieli doktryny ułaskawiony nie może odmówić skorzystania z aktu łaski (zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 770).

nie znajduje żadnego uzasadnienia w brzmieniu art. 139 Konstytucji oraz w świetle *ratio legis* tradycyjnie pojmowanego „prawa łaski”, ale także niosłaby za sobą szereg negatywnych konsekwencji dla poszanowania zasady niezależności władzy sądowniczej oraz ochrony praw pokrzywdzonego. Mając to na uwadze, można jedynie wyrazić nadzieję, że wskazane postanowienie prezydenta, którego skuteczność została potwierdzona przez Sąd Okręgowy, będzie stanowić wyłącznie jednorazowy incydent i nie doprowadzi do wykreowania trwałej praktyki.

Marcin Szwed jest prawnikiem w Programie Spraw Precedensowych HFPC, aplikantem radcowskim w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie i doktorantem na WPiA UW.

The legal effects of presidential pardon granted before final conviction

In November 2015, the President of Poland granted a pardon to four ex-officers of the Central Anti-Corruption Bureau convicted by the court of the first instance for abuse of powers. Such an act of the President raised serious controversies, as it was the first time that a pardon was granted before final conviction. Various legal scholars expressed different opinions on the lawfulness and legal effects of such a pardon, especially on the continuation of proceedings in the second instance. Finally, in March 2016 the Circuit Court in Warsaw ruled that such a pardon was legal, quashed the judgment of the first instance and discontinued proceedings. The author claims, however, that under the Polish Constitution the head of state has the power to grant pardons only to persons finally convicted, and this power cannot be confused with the power of individual abolition, which is not present in the Polish legal system. Acceptance of the interpretation that the President may order a penal court to discontinue proceedings and quash a judgment would lead to detrimental effects for the relations between the executive and judicial powers, as well as for the rights of victims.



Uchylenie tajemnic adwokackiej i radcowskiej. Perspektywa Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Marcin Wolny

Zgodnie z Kodeksem postępowania karnego osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy radcowskiej lub adwokackiej mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Warto jednak zadać pytanie, czy rozwiązanie to pozostaje w zgodzie z wymogami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej również: Konwencja).

W kontekście tajemnicy zawodowej adwokatów najdonioślejszą rolę pełni art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o Adwokaturze¹, który stanowi, że „Adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej”. Podobne normy w zakresie ochrony tajemnicy zawodowej można znaleźć również w Ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych². Art. 3 ust. 3 u.r.p. stanowi, że „radca prawny jest obowiązany zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej”.

Unormowaniem szczególnym w stosunku do tych przepisów jest art. 180 § 2 zd. 1 k.p.k.³ Ustanawia on dwa warunki niezbędne do zwolnienia adwokata lub radcy prawnego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Po pierwsze, musi to być nie-

zbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Nadto okoliczność, która ma być dowiedziona za pomocą zwolnienia z tajemnicy zawodowej, nie może być ustalona na podstawie innego dowodu.

Jak wskazuje L. Paprzycki, obie te przesłanki należy uznać „w zasadzie za niefortunne”⁴ i sprawiające trudności z precyzyjnym odniesieniem ich do realiów konkretnej sprawy. W kontekście pierwszej z nich judykatura uznaje, że za jej zaistnieniem przemawia jedynie istotny charakter okoliczności, które mają być udowodnione za pomocą danego, objętego tajemnicą zawodową, środka dowodowego⁵. Jeśli zatem okoliczności, chronione tajemnicą adwokacką lub radcowską, mają istotne znaczenie dla sprawy, przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest spełniona.

Tym samym należy uznać, że w każdym postępowaniu karnym, prowadzonym w sprawie o nawet niewielkim ciężarze gatunkowym, istnieje możliwość zwolnienia adwokata albo radcy prawnego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. O ile oczywiście spełniona zostanie druga z przesłanek wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k.

Przesłanką tą jest niemożność ustalenia danej okoliczności (objętej tajemnicą zawodową) na podstawie innego dowodu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z 22 listopada 2004 r. uznał, że przesłanka ta ma wymiar konkretny, wymierny i sprawdzalny⁶. Trafnie jednak zauważa W. Marchwicki,

¹ Dz.U. z 2015, poz. 615, j.t. (dalej: PoA).

² Dz.U. z 2015, poz. 507, j.t. (dalej: u.r.p.).

³ Co prawda w literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd wskazujący, że to odpowiednio u.r.p. oraz PoA są *lex specialis* do Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.). Stanowisko to zdaje się jednak nie mieć uzasadnienia w obowiązujących regułach wykładni prawa. Co więcej, rozwiązanie takie prowadziłoby w tym zakresie do niedopuszczalnej wykładni art. 180 § 2 k.p.k. jako *per non est*. Zob. więcej: Uchwała 7 sędziów SN z 16 czerwca 1994 r. I KZP 5/94, OSNKW 1994, nr 7-8, poz. 41 wraz z glosą aprobującą A. Gaberle, „PiP” 1995, nr 4.

⁴ L.K. Paprzycki (red.), Grajewski J., Steinborn S., *Komentarz aktualizowany do art. 1-424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555)*, LEX 2015/el.

⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 grudnia 2011 r., II AKz 477/11, KZS 2012/1/28.

⁶ Wyrok TK z dnia 22 listopada 2014 r., SK 64/03, ZU OTK nr 10A/2004 poz. 107.

iz również ona może powodować problemy interpretacyjne⁷. Wszakże fakt, że dowodu nie można ustalić na podstawie innych okoliczności, może tak naprawdę być weryfikowalny dopiero po przeprowadzeniu całego postępowania⁸. H. Gajewska-Kraczkowska przypomina w tym kontekście, że k.p.k. nie wymaga, aby zwolnienie z tajemnicy zawodowej było warunkowane brakiem innych dowodów w sprawie, lecz jedynie tym, aby dane okoliczności „nie mogły być ustalone na podstawie innych dowodów”⁹.

Tajemnica obrończa

Szczególnym rodzajem tajemnicy adwokackiej i radcowskiej jest tajemnica obrończa. Jej szczególna ochrona, przewidziana w art. 178 k.p.k., zdaniem przedstawicieli doktryny bierze swoje źródło w konstytucyjnym prawie do obrony¹⁰.

Zgodnie z art. 178 k.p.k. nie wolno przesłuchiwać jako świadków obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego, działającego na podstawie art. 245 § 1 k.p.k., co do faktów, o których się dowiedział, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę. Powyższy przepis chroni więc przed przesłuchaniem dwie kategorie podmiotów. Wyraża on niezupełny bezwzględny zakaz dowodowy, co oznacza, że okoliczności nim objęte mogą być dochodzone za pomocą innych źródeł dowodowych, np. za pomocą wyjaśnień oskarżonego.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

W przeszłości Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał) kilkakrotnie wypowiadał się w kontekście ochrony tajemnicy zawodowej osób wykonujących zawody prawnicze. Badał m.in. kwestię przeszukania biura należącego do adwo-

kata¹¹, zajęcie danych elektronicznych należących do kancelarii prawnej¹², a także kontroli korespondencji¹³ oraz rozmów telefonicznych pomiędzy prawnikiem a jego klientem¹⁴.

W wyrokach tych Trybunał wskazywał, że art. 8 Konwencji, gwarantujący prawo do prywatności, znajduje zastosowanie do relacji klient – prawnik, bez względu na jej cel i formę, chroniąc przy tym jej poufność¹⁵. Jednocześnie Trybunał zauważał, że przywiązuje szczególną wagę do ochrony tego rodzaju tajemnicy zawodowej. Odnotowywał przy tym, że tajemnica ta ma szczególną wagę dla prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁶, a także jest podstawą zaufania pomiędzy prawnikiem a jego klientem¹⁷.

W rezultacie Trybunał uznał, że ochrona tajemnicy korespondencji określona w art. 8 Konwencji ma wzmożony charakter, gdy dotyczy tajemnicy zawodowej osób wykonujących zawody prawnicze. Jego zdaniem ma to związek z fundamentalną rolą tych zawodów w demokratycznym społeczeństwie, która polega na bronieniu podejrzanych w toku postępowania karnego. Trybunał zauważył przy tym, że zawody prawnicze nie są w stanie spełnić takiego warunku bez należytej pewności, że relacje prawników z klientem pozostaną poufne. W jego ocenie, gdy taka poufność nie jest zagwarantowana, pośrednio zostaje naruszone prawo do rzetelnego procesu¹⁸.

11 Wyrok Trybunału z 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Niemietz p. Niemcom*, skarga nr 13710/88.

12 Wyrok Trybunału z 27 września 2005 r. w sprawie *Sallinen and Others p. Finlandii*, skarga nr 50882/99, a także wyrok Trybunału z 16 października 2007 r. w sprawie *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH p. Austrii*, skarga nr 74336/01.

13 Wyrok Trybunału z 20 czerwca 1988 r. w sprawie *Schönenberger and Durmaz p. Szwajcarii*, skarga nr 11368/85.

14 Wyrok Trybunału z 25 marca 1998 r. w sprawie *Kopp p. Szwajcarii*, skarga nr 13/1997/797/1000.

15 Wyrok Trybunału z 6 grudnia 2012 r. w sprawie *Michaud p. Francji*, skarga nr 12323/11, § 117.

16 Wyrok Trybunału z 16 października 2007 r. w sprawie *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH p. Austrii*, skarga nr 74336/01, § 65-66; wyrok Trybunału z 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Niemietz p. Niemcom*, skarga nr 13710/88, § 37.

17 Wyrok Trybunału z 24 lipca 2008 r. w sprawie *André and Another p. Francji*, skarga nr 18603/03, § 41; wyrok Trybunału z 21 stycznia 2001 r. w sprawie *Xavier Da Silveira p. Francji*, skarga nr 43757/05, § 36.

18 Wyrok Trybunału z 6 grudnia 2012 r. w sprawie *Michaud p. Francji*, skarga nr 12323/11, § 118.

7 W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka. Analiza konstytucyjna*, Warszawa 2015, s. 99-100.

8 P.K. Sowiński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. Sk 64/03, „PIP” 2007, nr 4.*

9 H. Gajewska-Kraczkowska, *Tajemnica zawodowa*, [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński, *Etyka zawodów prawniczych*, Warszawa 2006, s. 199, za: W. Marchwicki, *Tajemnica adwokacka...*, op. cit.

10 Zob. P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 180 i n.



Biorąc to pod uwagę, należałoby uznać, że zwolnienie adwokata lub radcy prawnego z przysługujących im tajemnic zawodowych może stać w opozycji do treści art. 8 ust. 1 Konwencji. Powstaje jednak pytanie, czy takie rozwiązanie nie mieści się w którymś z wyjątków przewidzianych przez art. 8 ust. 2 Konwencji.

Ocena zasadności i dopuszczalności ingerencji państwa w prawo chronione przepisami Konwencji wymaga ustalenia, czy zostały spełnione trzy przesłanki. Wśród nich znajdują się legalność formalna oraz materialna. Pierwsza z nich polega na sprawdzeniu, czy postępowanie władzy jest umocowane w prawie krajowym i zgodne z nim. Druga opiera się na weryfikacji tego, czy ingerencja w prawo do prywatności służy realizacji jednej z wartości wymienionych w art. 8 ust. 2 Konwencji. Ostatnim z warunków dopuszczalności ingerencji państwa w prawa chronione przez art. 8 ust. 1 Konwencji jest niezbędność takiego naruszenia¹⁹.

Niewątpliwie uchylenie tajemnicy adwokackiej czy radcowskiej na podstawie art. 180 § 2 k.p.k., przy łącznym zrealizowaniu obydwu przesłanek wymienionych w tym przepisie, spełnia kryterium legalności formalnej.

Dużo większe wątpliwości budzi jednak to, czy rozwiązania przyjęte w art. 180 § 2 k.p.k. spełniają kryteria legalności materialnej i niezbędności. Czy są one „konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Konwencja przyjmuje, że wszystkie wyjątki wymienione w jej art. 8 uchodzą za konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Jak zaznacza L. Garlicki, jest to ściśle powiązane z kryterium proporcjonalności. Zgodnie z tym wymogiem konieczne jest tylko takie ograniczenie, które pozostaje

proporcjonalne do celu regulacji. W wyroku *Dudgeon p. Wielkiej Brytanii* Trybunał uznał, że wspomniana zasada sprowadza się do konieczności wykazania istotnych i wystarczających powodów uzasadniających ingerencję w prawa czy wolności jednostki²⁰.

Kwestia ta ma decydujące znaczenie dla zagadnienia uchylania w polskim postępowaniu karnym tajemnicy zawodowej adwokatów oraz radców prawnych. Ta ostatnia, jako integralna wartość demokratycznego państwa prawa, znajduje ochronę na gruncie polskiego prawa.

Możliwość jej uchylenia powinna być jednak limitowana jedynie do najpoważniejszych spraw karnych. Nie sposób bowiem przyjąć, że w każdym postępowaniu karnym, dotyczącym sprawy błahej, drobnej, powinna zaistnieć konieczność ingerencji państwa w konwencyjne prawo do prywatności jednostki. Nawet w wypadku, gdy okoliczność taka miałaby decydujący charakter dla losów całego postępowania. W takich przypadkach postępowanie karne winno być podrzędne wobec prawa jednostki powierzającej informacje osobie wykonującej zawód zaufania publicznego.

Co więcej, wątpliwe jest także, czy w przypadku postępowań karnych prowadzonych w sprawach o niskim ciężarze gatunkowym, dotyczących np. drobnych występków, spełniona zostaje któraś z konwencyjnych przesłanek pozwalających na ograniczenie prawa do prywatności jednostki.

Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Kwestia uchylania tajemnicy adwokackiej i radcowskiej musi być także oceniana z punktu widzenia art. 6 Konwencji, który ustanawia zespół gwarancji rzetelnego procesu, w tym prawo do obrony, a także domniemanie niewinności.

Naturalną konsekwencją tego ostatniego jest wyodrębnienie w orzecznictwie Trybunału zasady *nemo se ipsum accusare*

¹⁹ L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010, s. 484-485.a

²⁰ Wyrok ETPC z 22 października 1981 r. w sprawie *Dudgeon p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7525/76, § 59.

tenetur. Trafnie zauważa L. Garlicki, że zasada ta znajduje także silne zakorzenienie w prawie do milczenia, będącym elementem składowym prawa do obrony²¹.

Autor ten przyznaje, że zakres podmiotowy wspomnianej gwarancji dotyczy przede wszystkim osób oskarżonych o popełnienie czynu zagrożonego karą. Trybunał w swoim orzecznictwie rozszerza jednak zakres obowiązywania tej gwarancji i wskazuje, że przysługuje ona także osobom, które organy procesowe podejrzewają o popełnienia przestępstwa²². Zdaniem L. Garlickiego, w świetle tej zasady, za wątpliwą uchodzi możliwość wykorzystania w procesie karnym dowodów, które zostały pozyskane od oskarżonego w drodze zabiegów realizowanych bez jego woli i wiedzy²³. Przykładem takiego postępowania może być podsłuchiwanie celi, w której oskarżony przebywał, i nagranie jego zwierzeń kierowanych do drugiego ze współoskarżonych, będącego funkcjonariuszem organów ścigania²⁴.

Przekładając tę kwestię na grunt postępowania karnego i możliwości uchylenia tajemnicy zawodowej adwokatów i radców prawnych, warto zauważyć, że zakaz dowodowy ujęty w art. 178 k.p.k. obejmuje jedynie informacje objęte tajemnicą obrończą, a także te, które zostały udzielone w ramach pomocy prawnej określonej w art. 245 k.p.k. Jej zakresem nie są chronione zaś informacje udzielane radcy prawnemu oraz adwokatowi w ramach porady prawnej, mające związek z ewentualną odpowiedzialnością karną jednostki.

Co więcej, informacje te udzielane są podmiotom zobowiązanym ustawowo do ochrony tajemnicy zawodowej, wykonującym zawody zaufania publicznego. W oczywisty sposób skłania to jednostki do pogłębionej szczerości w kontaktach z przedstawicielami takich zawodów. Wątpliwe jest, aby przekazały one te same informacje osobom, które zawodów zaufania publicznego nie wykonują.

Dlatego też należałoby uznać, że uregulowanie polegające na możliwości uchylenia takiej tajemnicy przez organy państwa stanowi w istocie omińnięcie zakazu *nemo se ipsum accusare tenetur*. Jako takie musi zostać uznane za naruszenie przyjętego w Konwencji prawa do obrony, a także zasady domniemania niewinności. Inne rozumowanie prowadzi właściwie do stwierdzenia, że przyjęte przez Konwencję prawa i wolności mają charakter iluzoryczny i są uzależnione od dobrej woli organów stosujących prawo.

Podsumowanie

Podsumowując, z punktu widzenia Konwencji, obecne rozwiązania dotyczące zwalniania adwokatów i radców prawnych z tajemnicy zawodowej mogą stanowić jej naruszenie w dwóch aspektach. Pierwszym z nich jest kwestia ochrony prawa do prywatności osób korzystających z profesjonalnej pomocy prawnej. Wydaje się, że obecne rozwiązania w tym względzie nie spełniają wymogu przewidywalności i proporcjonalności prawa. Nie mieszczą się także w kategoriach wyjątków wskazanych w art. 8 ust. 2 Konwencji.

Drugim z zaistniałych problemów jest kwestia prawa do obrony i powiązanej z nim zasady, że nikt nie powinien być zmuszany do oskarżania samego siebie. Obowiązujące rozwiązania w tym względzie mogą powodować naruszenie tej reguły w zakresie, w jakim pozwalają na zwolnienie z tajemnicy zawodowej radcy prawnego lub adwokata udzielającego porady prawnej jednostce w związku z jej odpowiedzialnością karną.

Wątpliwości te skłoniły Helsińską Fundację Praw Człowieka do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o to, aby wystąpił on do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności artykułów 178 i 180 § 2 k.p.k. z treścią Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także Konstytucją RP.

Marcin Wolny jest prawnikiem HFPC i aplikantem adwokackim.

21 L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie...*, op. cit., s. 401.

22 Wyrok Trybunału w sprawie *K. p. Austrii*, skarga nr 16002/90.

23 L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie...*, op. cit., s. 403.

24 Wyrok w sprawie *Allan p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 48539/99, § 50.

Śmierć, dziewczyna i cenzura, czyli o próbach wpływania państwa na sztukę

Dorota Głowacka, Marcin Szczaniecki

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla wolności artystycznej jest tzw. miękka cenzura, czyli próby wywierania presji na artystów przez przedstawicieli władzy, mające na celu zablokowanie prezentacji dzieł, które mogą się nie spodobać określonym grupom odbiorców¹. Artystka Katarzyna Hołda wskazuje, że „większość dzieł jest dziś w Polsce cenzurowana »prewencyjnie« na poziomie galerii i [...] są to działania o wiele bardziej powszechne niż podawanie do sądu artystów, którzy przedarli się przez taką »autocenzurę«. O tym, jaka sztuka funkcjonuje w obiegu, nie decydują artyści, lecz kuratorzy sztuki, którzy wybierają, co pokazywać i promować”². Jednym z głośniejszych przypadków wywierania wpływu na działalność artystyczną były niedawne próby wstrzymania premiery spektaklu *Śmierć i dziewczyna* we wrocławskim Teatrze Polskim.

Sztuka w reżyserii Eweliny Marciniak powstała na podstawie utworów Elfriede Jelinek, austriackiej pisarki i laureatki literackiej Nagrody Nobla w 2004 r. Jelinek w swoich dziełach zajmuje się przede wszystkim problemem nierównej pozycji kobiet we współczesnym społeczeństwie, które autorka ukazuje jako patriarchalne. Jej utwory często wywołują kontrowersje i przez niektóre środowiska są uważane za obrazoburcze. *Śmierć i dziewczyna* stanowi adaptację trzech pierwszych dramatów ze zbioru pod tym samym tytułem. W opisie spektaklu czytamy, że jest to sztuka o tym, „jak najsprawniej zadać torturę. Gdzie uderzać i z jaką kulturą? Do jakiej opowieści przywiązać naszą ofiarę? Co zrobić, by kat i ofiara mogli odczuwać się

głębiej i intensywniej”³. Co ważne, na stronie zawarto również ostrzeżenie, że przedstawienie przeznaczone jest jedynie dla widzów dorosłych. Zgodnie z zapowiedziami miały się w nim bowiem pojawić sceny aktu seksualnego, wykonane przez zatrudnionych specjalnie w tym celu czeskich aktorów występujących w produkcjach o charakterze pornograficznym.

Przedstawienie *Śmierć i dziewczyna* wzbudziło ogromne emocje. Spektakl jeszcze przed premierą mocno skrytykowali radni sejmiku województwa dolnośląskiego z ramienia PO, którzy podkreślili, że należy poważnie się zastanowić, „jak to przedstawienie oprotestować i jakie są możliwości, by zdjąć je z afisza”⁴. Dali również do zrozumienia, że będą w przyszłości dążyć do ograniczenia finansowania Teatru Polskiego we Wrocławiu. Spektakl zwrócił również uwagę Ministerstwa Kultury. Ministerstwo wystosowało do urzędu marszałka województwa dolnośląskiego oficjalne pismo, w którym wyrażono oczekiwanie, że marszałek wstrzyma przygotowania do premiery, ponieważ – zdaniem ministerstwa – *Śmierć i dziewczyna* w zapowiadanej postaci łamie zasady współżycia społecznego.

Sprawa spektaklu *Śmierć i dziewczyna* stała się okazją, aby ponownie zastanowić się nad granicami wolności sztuki oraz warunkami ingerencji w nią przez władze publiczne. Przypomnijmy podstawowe gwarancje chroniące swobodę artystyczną. Wolność twórczości artystycznej zagwarantowana jest w art. 73 Konstytucji. Jest także ściśle powiązana ze swobodą wypowiedzi, podlegającą ochronie na gruncie art. 54

1 D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, *Wolność artystyczna. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2014, s. 61.

2 J. Hołda, *Wolność twórczości w publicznych instytucjach kultury*, [w:] D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, Warszawa 2014, s. 139.

3 <http://www.teatrpolanski.wroc.pl/przedstawienia/smierc-i-dziewczyna>

4 M. Kozioł, *Porno w teatrze. Radni PO: Odwołajcie spektakl albo odetniemy dotacje*, „Gazeta Wyborcza”, 16 listopada 2015 r., <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,19192348,porno-w-teatrze-radni-po-odwolajcie-spektakl-albo-obetniemy.html> [data dostępu: 20 marca 2016 r.].

Konstytucji oraz art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja). Dla zrozumienia istoty swobody wypowiedzi kluczowy jest wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Handyside p. Wielkiej Brytanii*⁵. Zgodnie z nim chroniona wolność nie może ograniczać się do wypowiedzi, które „odbierane są przychylnie lub obojętnie albo postrzegane jako nieszkodliwe, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, szokują i wywołują niepokój władz lub jakiegokolwiek części społeczeństwa. Takie są bowiem wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których społeczeństwo demokratyczne nie istnieje”. Należy również podkreślić, że Konstytucja wprowadza zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25) oraz zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2)⁶.

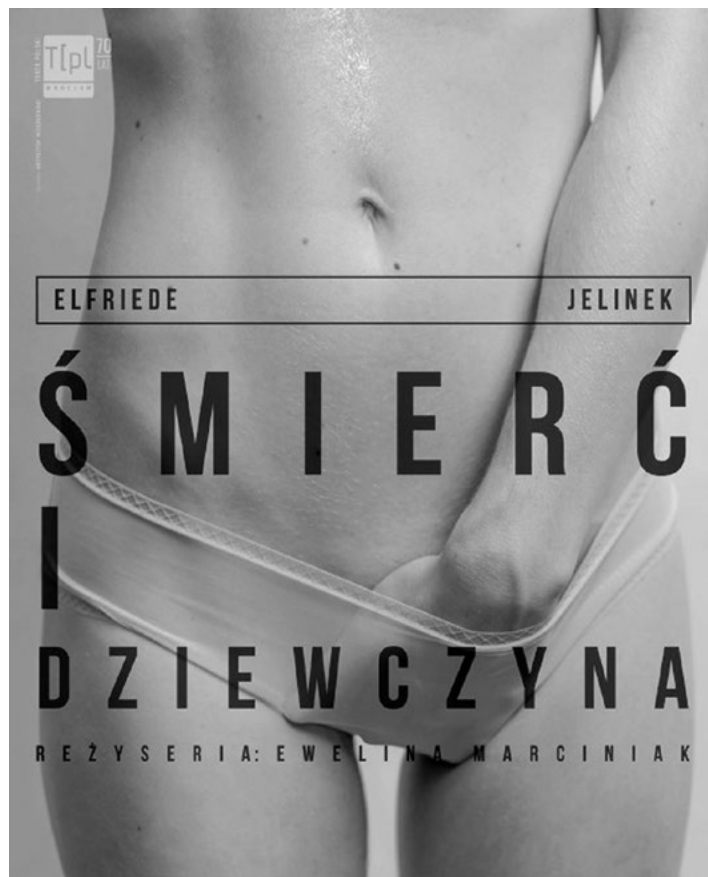
Przedstawiciele władz państwowych oraz samorządowych mają obowiązek kierować się wartościami konstytucyjnymi we wszelkich swoich działaniach. W obszarze kultury powinni więc dołożyć starań, aby przedsięwzięcia artystyczne wspierane przez państwo lub samorządy miały pluralistyczny charakter i prezentowały treści odnoszące się do różnych światopoglądów, nawet jeśli niektóre środowiska mogą poczuć się nimi urażone. Niedopuszczalne są działania zmierzające do zablokowania pokazu określonego dzieła tylko dlatego, że prezentuje treści, z którymi nie zgadzają się przedstawiciele władzy. Niewłaściwe jest również stosowanie metod pośrednio uderzających w wolność artystyczną, które polegają na pozbawianiu niewygodnych twórców wsparcia finansowego ze środków publicznych lub na nieuzasadnionej ingerencji w obsadę kadrową instytucji kultury⁷.

Zakaz dyskryminacji nie dotyczy przy tym jedynie działań ściśle „urzędowych”, takich jak wydawanie decyzji o dofinansowaniu

5 Wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72.

6 List HFPC w sprawie prób zablokowania premiery spektaklu teatralnego, 19 listopada 2015 r., http://www.obserwatorium.org/images/Pismo%20HFPC_Teatr%20Polski.pdf [data dostępu: 20 marca 2016 r.].

7 Ibidem.



przedsięwzięcia artystycznego, ale także ujawniania osobistych poglądów podczas wystąpień publicznych czy wypowiedzi dla mediów. Zwłaszcza politycy piastujący ważne stanowiska w państwie lub samorządzie powinni w sposób odpowiedzialny i powściągliwy wypowiadać się na tematy światopoglądowe, które mogą być istotne z punktu widzenia kształtowania polityki kulturalnej. Ich poglądy mogą być bowiem odbierane przez urzędników niższego szczebla jako sugestie podjęcia pewnych działań. Jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Bączkowski i inni p. Polsce*⁸, takie wypowiedzi mogą mieć rzeczywisty wpływ na decyzje administracyjne naruszające prawa i wolności jednostki. Politycy powinni zatem powstrzymać się od publicznych wypowiedzi ingerujących w niezależność programową instytucji kultury, za którą – zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – odpowiedzialny jest jej dyrektor. Niedopuszczalne jest

8 Wyrok ETPC z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni p. Polsce*, skarga nr 1543/06.

także narzucanie w jakikolwiek sposób indywidualnych preferencji dotyczących promowania lub pomijania określonych treści, z powołaniem się na argument finansowania ze środków publicznych⁹.



W kontekście prób wpływania władz publicznych na działalność artystyczną warto podkreślić, że choć sztuka może prowokować i poruszać trudne tematy, wolność twórczości artystycznej nie jest wartością absolutną i niekiedy może podlegać ograniczeniom. Jedną z najczęściej spotykanych przyczyn ingerencji w swobodę prezentowania dzieł artystycznych jest zarzut, że prezentują one treści o charakterze pornograficznym, przez co naruszają obyczaje i moralność publiczną. Warto przywołać w tym miejscu wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wydany w sprawie *Müller i inni p. Szwajcarii*¹⁰. Felix Müller był malarzem, którego zaproszono do udziału w wystawie sztuki współczesnej we Fryburgu. Artysta przygotował trzy obrazy zatytułowane *Trzy noce, trzy obrazy*, które przedstawiały m.in. sceny orgii seksualnych. Müller został skazany na karę grzywny za publikowanie materiałów o charakterze obscenicznym. Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

nie stanowiło to jednak naruszenia postanowień Konwencji. Sędziowie w wyroku nie zajmowali się tym, czy obrazy Müllera można uznać za sztukę, czy też nie. Zwrócili jednak uwagę, że wyjątkowo obsceniczny charakter prac malarza uzasadniał zastosowanie przez sądy krajowe sankcji z uwagi na potrzebę ochrony moralności. Istotnym argumentem przemawiającym za takim rozstrzygnięciem był również fakt, że wystawa była dostępna dla każdej osoby bez jakichkolwiek ograniczeń wiekowych¹¹. Podjęcie przez artystów i organizatorów wystaw odpowiednich środków zabezpieczających, by przypadkowe osoby nie były narażone na kontakt z treściami dla nich nieodpowiednimi lub niechcianymi, jest jednym z czynników wpływających na ocenę dopuszczalności danej wypowiedzi artystycznej. Zostało to potwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Alinak p. Turcji*¹². Trybunał stwierdził w nim, że dzieło zasługuje na szersze granice wolności artystycznej, jeżeli skierowane jest do określonej grupy pełnoletnich odbiorców oraz wystawiane jest w przestrzeni zamkniętej, niedostępnej dla przypadkowego audytorium. Organizator wydarzenia artystycznego powinien więc poinformować w widocznym miejscu (np. na stronie internetowej) o jego charakterze oraz wprowadzić obowiązek zakupu biletów (lub uzyskania wejściówek) wyłącznie przez osoby dorosłe. Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału takie działania należy uznać za wystarczające dla dopuszczalności wystawienia „kontrowersyjnego dzieła”.

Przekładając powyższe rozważania na grunt „wrocławskiej sprawy”, należy stwierdzić, że działania podejmowane przez radnych PO i ministra kultury stanowią przykład nadmiernej ingerencji w istniejące standardy wolności artystycznej. Przedstawiciele władzy państwowej i samorządowej mają co prawda pewien wpływ na działalność artystyczną, ponieważ jest ona w znacznej części finansowana ze środków publicznych, ale w żadnym wypadku nie mogą stosować cenzury prewencyjnej oraz wywierać presji na instytucje artystyczne, „grożąc” im zmniejszeniem przekazywanych środków finansowych. Zgodnie z międzynarodowymi standardami prawnymi, a także

⁹ List HFPC w sprawie prób zablokowania premiery spektaklu teatralnego, 19 listopada 2015 r., http://www.obserwatorium.org/images/Pismo%20HFPC_Teatr%20Polski.pdf [data dostępu: 20 marca 2016 r.].

¹⁰ Wyrok ETPC z 24 maja 1988 r. w sprawie *Müller i inni p. Szwajcarii*, skarga nr 10737/84.

¹¹ I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

¹² Wyrok ETPC z 29 marca 2005 r. w sprawie *Alinak p. Turcji*, skarga nr 40287/98.

zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP instytucje kultury są niezależne, jeśli chodzi o kształtowanie ich programu artystycznego, a za bieżące funkcjonowanie takich instytucji odpowiedzialne są ich władze (dyrekcja), którym należy zapewnić autonomię działania¹³.

Bez wątpienia *Śmierć i dziewczyna* to spektakl kontrowersyjny. Potwierdzają to nie tylko wypowiedzi polityków, ale również reakcje społeczne. W dniu premiery przed budynkiem Teatru Polskiego we Wrocławiu zebrało się kilkadziesiąt osób z katolickiej organizacji Krucjata Różańcowa, by wyrazić sprzeciw wobec wystawienia sztuki, którą uważano za pornograficzną. Ta manifestacja była jednak legalna i stanowiła wyraz prawa do krytyki oraz wolności zgromadzeń. Zachowania radnych PO i ministra kultury nie można już jednak traktować jako wyrazu ich prawa do swobody wypowiedzi, ponieważ słowom krytyki towarzyszyły konkretne działania zmierzające do wstrzymania premiery sztuki. Co ciekawe, Piotr Gliński w jednym z wywiadów stwierdził, że list wysłany do marszałka województwa nie stanowi próby cenzury. Wyjaśnił w nim, że nie miał zamiaru naruszyć autonomii teatru, a tylko kwestionował propagowanie pornografii za publiczne pieniądze¹⁴. Minister kultury nie widział jednak spektaklu i nie mógł wiedzieć, czy w istocie zawiera on treści wskazujące w opisie przedstawienia, czy też ów opis stanowi jedynie zabieg mający na celu przyciągnięcie widzów. Nie wzięto także pod uwagę, że organizatorzy zamieścili odpowiednie ostrzeżenie o kontrowersyjnych treściach oraz ograniczyli dostęp do przedstawienia – mogły go zobaczyć tylko osoby dorosłe.

Mimo licznych protestów i innych działań mających na celu wywarcie presji na kierownictwo teatru premiera spektaklu nie została odwołana. Zastępca dyrektora departamentu spraw społecznych urzędu marszałkowskiego województwa dolnośląskiego w odpowiedzi na list Piotra Glińskiego wyjaśnił, że samorząd województwa nigdy nie ingerował w swobodę artystyczną podległych mu instytucji. Podkreślił również, że zamieszanie wo-

kół spektaklu spowodowane przez media może jedynie stanowić prowokację zmierzającą do wywołania dyskusji na tematy poruszane w sztuce, a „ocena planowanego przez Teatr Polski przedsięwzięcia będzie możliwa dopiero po premierze”¹⁵.

Na koniec warto zauważyć, że spektakl *Śmierć i dziewczyna* został pozytywnie odebrany przez krytyków, a reżyserkę uhonorowano Paszportem POLITYKI za rok 2015 r. Działania władz państwowych i samorządowych przed premierą sztuki każą się zastanowić nad przestrzeganiem przez władze publiczne standardów wolności artystycznej w Polsce. W tym samym czasie doszło też do innych prób wywierania nacisku na twórców, m.in. starano się odwołać dyrektora Teatru Starego w Krakowie, Jana Klaty, i wstrzymano koncert zespołu Behemoth w Poznaniu. We wszystkich tych przypadkach nie korzystano z twardych narzędzi blokowania sztuki, ale posługiwano się „miękką cenzurą”, polegającą na wywieraniu nacisku na organizatorów wydarzenia artystycznego poprzez groźbę pozbawienia finansowania ze środków publicznych czy przeprowadzenia zmian kadrowych. Tego rodzaju działania mogą wywołać efekt „autocenzury” wśród twórców oraz kierownictwa instytucji kultury, i to nie tylko tych, do których były bezpośrednio skierowane, ale mogą także oddziaływać na całe środowisko. Dlatego „miękką cenzurą” jest też niebezpieczna dla wolności artystycznej. Jednocześnie artystom i instytucjom kultury często brakuje instrumentów, które pomogłyby im bronić się przed ingerencją ze strony polityków. Wprowadzenie takich instrumentów wymaga zmian systemowych dotyczących dostępu do środków publicznych na kulturę i zwiększenia kontroli społecznej nad działalnością władz w tej sferze. Ostatnie wydarzenia to dobry moment na podjęcie dyskusji, aby zminimalizować ryzyko arbitralnych decyzji.

Marcin Sczaniecki jest prawnikiem w programie HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce.

Dorota Głowacka jest koordynatorką programu HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce i doktorantką w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych WPIA UŁ.

¹⁵ List Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego dla Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 20 listopada 2015 r.

¹³ D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, *Wolność artystyczna...*, op. cit., s. 65.

¹⁴ „To nie cios w autonomię teatru, tylko zakaz pornografii za publiczne pieniądze”, 24 listopada 2015, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gliński-o-kontrowersjach-wokół-spektaklu-śmierci-i-dziewczyna,597336.html> [data dostępu: 20 marca 2016 r.].



Konstytucyjnie gwarantowane minimum egzystencji a kwota wolna od podatku. Uwagi na kanwie wyroku w sprawie K 21/14

Adam Płoszka

W dniu 28 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK, Trybunał) wydał przełomowy wyrok w sprawie blisko 3 milionów ludzi żyjących w Polsce w skrajnym ubóstwie¹, a więc poniżej granicy określonej za pomocą kategorii minimum egzystencji².

Trybunał orzekł niezgodność z Konstytucją RP³ art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴, który stanowi podstawę dla określenia kwoty zmniejszającej podatek dochodowy, czyli tzw. kwoty wolnej od podatku. W czasie orzekania jej wysokość, ustalona w 2009 r., wynosiła 3091 złotych⁵. Zmiany społeczno-gospodarcze, które nastąpiły od tego czasu, doprowadziły do sytuacji, gdzie kwota ta była niższa od tzw. progu interwencji socjalnej (zblizonego do kategorii minimum egzystencji), a więc dochodu uprawniającego do ubiegania się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Próg ten w czasie orzekania wynosił w skali roku 7608 zło-

tych w przypadku osoby samotnie prowadzącej gospodarstwo domowe, zaś 6168 złotych w przypadku osoby pozostającej w rodzinie. Innymi słowy, obowiązujące w dniu orzekania Trybunału prawo prowadziło do sytuacji, w której osoba uzyskująca dochody na poziomie pozwalającym zaledwie na zaspokojenie minimalnych potrzeb życiowych (lub niższym), musiała zapłacić podatek dochodowy powodujący dodatkowe zmniejszenie pozostających w jej dyspozycji środków pieniężnych.

Wyrok Trybunału poza doraźnym skutkiem, jakim jest konieczność zmiany wysokości kwoty wolnej od podatku, rodzi także długofalowe następstwa, stanowiąc swoisty kamień milowy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym praw osób żyjących w ubóstwie. Celem niniejszego artykułu jest zrekonstruowanie istoty problemu konstytucyjnego, z którym zmierzył się TK w tej sprawie, oraz dokonanie analizy możliwego wpływu dyskutowanego orzeczenia na poziom ochrony praw i wolności osób żyjących w skrajnym ubóstwie.

Wyrok

Postępowanie przed Trybunałem zainicjował Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając wskazanemu wyżej przepisowi niezgodność z art. 2 i art. 84 Konstytucji⁶, odnoszącymi się odpowiednio do zasady sprawiedliwości społecznej oraz obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków. Zarzutów RPO nie podzielili pozostali uczestnicy postępowania – Prokurator Generalny, Sejm RP oraz Rada Ministrów. Uzupełniając swój wniosek, RPO zarzucił także naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji⁷.

⁶ Pismo z 3 października 2014 r.

⁷ Pismo z 2 czerwca 2015 r. Ostatecznie TK umorzył postępowanie w tym zakresie.

¹ Zgodnie z najnowszymi danymi z 2014 r. w skrajnym ubóstwie żyje w Polsce około 2,8 miliona ludzi. Por.: A. Bieńkuńska (red.), *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 1.

² Wskazane minimum egzystencji obliczane dla różnych typów gospodarstw domowych wylicza się, wykorzystując metodę wyznaczenia podstawowych potrzeb i budowy odpowiadającego tym potrzebom koszyka towarów i usług, wypracowaną przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i rozwijaną od 1995 r. W minimum tym uwzględnia się jedynie potrzeby w zakresie wyżywienia, ubrania, higieny i mieszkania, a w przypadku dzieci objętych obowiązkiem oświatowym – także potrzeby szkolne. Por.: L. Deniszczyk, B. Sajkiewicz, *Kategoria minimum egzystencji*, [w:] S. Golinowska (red.), *Polska bieda II: kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, Warszawa 1997, s. 32.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2012 r. poz. 361.

⁵ W trakcie przygotowywania tego artykułu kwota ta nie uległa zmianie, choć do laski marszałkowskiej został wniesiony prezydencki projekt zakładający jej nowelizację, o czym szerzej w dalszej części tekstu.

Trybunał w składzie pięciu sędziów orzekł niejednomyślnie⁸, że wskazany art. 27 ust. 1 ustawy o PIT w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej tego przepisu do 30 listopada 2016 r.

Z przebiegu rozprawy oraz uzasadnienia wyroku wynika, że w istocie Trybunałowi do rozstrzygnięcia przedstawiony został konflikt dwóch wartości konstytucyjnych: nakazu zapewnienia minimum egzystencji oraz zasady równowagi budżetowej i równowagi finansów publicznych⁹. W tej konkretnej sprawie Trybunał zdecydował się przyznać prymat ochronie minimum egzystencji. O ile wartość ta w dotychczasowym orzecznictwie była wiązana przez TK z zasadą godności człowieka¹⁰, o tyle w omawianym wyroku została powiązana z zasadą sprawiedliwości społecznej, którą – w ocenie sądu konstytucyjnego – obok zasady sprawiedliwości podatkowej ustawodawca musi brać pod uwagę, kształtując system podatkowy¹¹.

Opisany zabieg umożliwił Trybunałowi stwierdzenie, że zaskarżona przez RPO norma jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sprzeczność ta – w ocenie TK – wynikała z braku powiązania zdolności podatkowej z przepisami odnoszącymi się do minimum egzystencji lub innymi określonymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi. Jak stwierdził sąd konstytucyjny, „brak tego związku powoduje, że choć przepisy są poprawne pod względem formalnym, stają się niesprawiedliwe”. W ocenie TK znaczenie godności człowieka w rozważaniu kwestii kwoty

8 Zdanie odrębne do wyroku zgłosił sędzia TK Stanisław Rymar, o czym szerzej w dalszej części tego tekstu.

9 Na zasady równowagi budżetowej i równowagi finansów publicznych szczególną uwagę zwracali marszałek sejmu i Rada Ministrów, a także Prokurator Generalny. O zasadzie tej zob.: A. Gorgol, *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 23-35; A. Bień-Kacała, *Równowaga budżetowa jako wartość konstytucyjna versus ochrona praw jednostki?*, [w:] M. Grzybowski (red.) *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniowi Maciągowi. T. 3. Studia prawne*, Kraków 2014, s. 131-143.

10 Por. w szczególności: wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00.

11 § 6 wyroku.

zmniejszającej podatek przejawia się w tym, że „ustawodawca, kształtując skalę podatkową, powinien chronić poziom życia ludzi, tak aby zapobiegać popadaniu ich w stan ubóstwa”.

W odniesieniu do drugiego z zarzutów Trybunał podzielił pogląd RPO, który obowiązek płacenia podatków powiązał ze zdolnością do ich płacenia, twierdząc, że „Jeżeli ustrój państwa opiera się na społecznej gospodarce rynkowej (art. 20 Konstytucji), to podczas tworzenia prawa podatkowego musi być uwzględniony zarówno komponent ekonomiczno-rynkowy, jak i społeczny. To znaczy, że podatki nie powinny być większym ciężarem, niż jest to absolutnie konieczne. Muszą one uwzględniać indywidualne możliwości ponoszenia ciężarów publicznych przez podatników. Obowiązek płacenia podatków nie może bowiem prowadzić do ubóstwa obywateli (podatników)”¹².

Dalej TK stwierdził, że „skarżona regulacja, w stosunku do osób, które uzyskują dochody nieprzekraczające granicy ubóstwa, jest nieracjonalna. Prowadzi do poszerzenia granic ubóstwa i do dalszego uzależniania tych osób od systemu pomocy społecznej”.

Minimum egzystencji w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału zasługuje w pełni na aprobatę. Jego wydanie, jak rzadko którego wyroku TK, zostało poprzedzone toczącą się w trakcie kampanii prezydenckiej debatą publiczną dotyczącą wysokości kwoty wolnej od podatku. W toku tej debaty ukształtowała się zgoda co do faktu, że dotychczasowa wysokość tej kwoty jest zbyt niska. Prawdopodobnie ta okoliczność przyczyniła się do szybkiego – jak na standardy trybunałskie – procedowania w sprawie. Trybunał wydał wyrok po zaledwie roku od dnia złożenia wniosku.

Niewątpliwą inspiracją dla orzeczenia TK, co wynika wprost z uzasadnienia wyroku, było ugruntowane orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK), który z chronionej przez art. 1 Konstytucji RFN zasady godności ludzkiej, pozostającej w związku z zasadą państwa socjalnego gwarantowaną

12 § 7.3. wyroku.



przez art. 20, wywiódł prawo podstawowe do minimum egzystencji, niezbędne do zachowania godności (niem. *Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*, ang. *The fundamental right to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity*). Warto w tym miejscu zauważyć, że orzecznictwo FTK odnoszące się do związków między obciążeniami podatkowymi a prawem do minimum egzystencji gwarantującego zachowanie godności, które powołał w swoim uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny, nie rozwijało treści prawa do minimum egzystencji gwarantującego zachowanie godności. Prawo to było przez FTK podnoszone w sposób negatywny, tzn. określało granice ingerencji państwa.

Treść prawa do minimum egzystencji gwarantującego zachowanie godności FTK rozwinął w wyroku w tzw. sprawie *Hartz IV* z 9 lutego 2010 r.¹³, który dotyczył uprawnienia do zasiłku¹⁴. Orzekając w tej sprawie, FTK musiał odnieść się do innej niż w przypadku spraw podatkowych natury tego uprawnienia – mającej charakter pozytywny.

W wyroku FTK stwierdził, że choć z niemieckiej ustawy zasadniczej wynika prawo do minimum egzystencji gwarantujące zachowanie godności, to jednak Konstytucja nie definiuje prawa do świadczeń o określonej wysokości. Wysokość świadczenia powinna w związku z tym zostać określona na poziomie ustawowym na podstawie przejrzystej i odpowiedniej procedury, uwzględniającej stopień potrzeb wymagających zabezpieczenia i realia, w jakich funkcjonuje państwo, w szczególności stopień rozwoju społeczno-gospodarczego kraju¹⁵. Ustawodawca ma przy tym pewną swobodę kształtowania świadczeń przysługujących osobom znajdującym się w potrzebie oraz skore-

lowanych z nimi roszczeń. Z uwagi na to, że Konstytucja nie definiuje w sposób wymierny prawa do świadczenia określonej wysokości, ocena materialna FTK ograniczona jest w tym zakresie jedynie do przypadków ewidentnego określenia świadczeń w sposób nieadekwatny lub w niewystarczającej wysokości¹⁶.

FTK wskazał cztery kryteria, przy których użyciu należy dokonać oceny, czy ustawodawstwo dotyczące minimum życiowego jest zgodne z konstytucją z proceduralnego punktu widzenia. Po pierwsze, czy ustawodawca wziął pod uwagę i należyście wskazał cel, jakim jest zagwarantowanie ludzkiej egzystencji pozostającej w zgodzie z zasadą godności, w związku z wymogami wynikającymi z art. 1 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy zasadniczej. Po drugie, czy ustawodawca, działając w granicach marginesu uznania, przyjął „całkowicie zasadną metodę oceny”, decydując w przedmiocie „minimum życiowego”. Po trzecie, czy „w istocie” ustawodawca dokonał całkowitej i poprawnej oceny zasadniczych okoliczności faktycznych. Po czwarte, czy ustawodawca działał w granicach dopuszczalnej władzy dyskrecjonalnej na wszystkich etapach ocen dokonywanych w procedurze legislacyjnej¹⁷.

Standard określony w wyroku *Hartz IV* FTK rozszerzył także na osoby niebędące obywatelami RFN w wyroku z 18 lipca 2012 r., wydanym w sprawie zasiłku dla osób ubiegających się o azyl¹⁸.

Minimum egzystencji jako konstytucyjne prawo?

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowi zacytowany dla dalszego rozwoju orzecznictwa dotyczącego minimum egzystencji. Dotychczas polski Trybunał posługiwał się konstrukcją minimum egzystencji jako tarczą chroniącą jednostkę przed państwem. Obok omawianej sprawy było tak m.in. w odniesieniu do zgodności z konstytucją przepisów umożliwiających dokonywanie

13 Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010, sygn. akt: 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09. Wyrok jest dostępny na stronie internetowej Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, także w tłumaczeniu na język angielski: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/02/1s20100209_1bvl000109en.html [data dostępu: 1 marca 2016 r.].

14 Por.: C. Bittner, *Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court's Judgment of 9 February 2010*, "German Law Journal Review of Developments in German, European and International Jurisprudence" 2011, Vol. 12, No. 11, s. 1941-1960.

15 § 133.

16 § 141.

17 § 143 wyroku FTK w sprawie *Hartz IV*.

18 Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012, sygn. akt: 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11. Wyrok dostępny na stronie internetowej Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, także w tłumaczeniu na język angielski: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/07/1s20120718_1bvl001010en.html [data dostępu: 1 marca 2016 r.].

eksmisji na bruk. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by podobnie jak FTK, polski Trybunał odwołał się do tej konstrukcji także przy określaniu pozytywnych obowiązków państwa.

Podkreślić należy, że TK, czerpiąc z dorobku swojego niemieckiego odpowiednika, nie poszedł jego śladem w określeniu minimum egzystencji jako prawa konstytucyjnego¹⁹, poprzestając jedynie na nazwaniu minimum egzystencji „wartością konstytucyjną”.

Warto zauważyć, że materiał normatywny uprawniający do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa do minimum egzystencji jest na gruncie polskiej ustawy zasadniczej wystarczający. Co więcej, istnienie takiego prawa wydaje się wręcz niezbędne w świetle ograniczeń w możliwości dochodzenia na drodze sądowej praw społeczno-ekonomicznych²⁰.

Przyczyny wstrzeźliwości polskiego sądu konstytucyjnego mogą być różne, ale na gruncie omawianej sprawy należy wskazać dwie. Po pierwsze, Trybunał orzekał w składzie pięciu sędziów, zaś odczytanie („odnalezienie”) w Konstytucji nowego prawa konstytucyjnego wymagałoby, w mojej ocenie, wydania wyroku w pełnym składzie²¹.

Po drugie, wśród wzorców kontroli wnioskodawca pominął art. 30, niezbędny – w mojej ocenie – dla dokonania rekonstrukcji takiego prawa. Odnalezienie nowego prawa konstytucyjnego



jest czymś więcej niż tylko orzeczeniem o niekonstytucyjności danego przepisu, do czego „wystarczyło” odnalezienie konstytucyjnej wartości minimum egzystencji w zasadzie sprawiedliwości społecznej związanej z zasadą godności. Zabieg ten zresztą spotkał się jednak z krytyką ze strony sędziego TK Stanisława Rymara²², który zarzucił Trybunałowi wyręczenie wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości.

W kontekście powyższych rozważań warto zwrócić szczególną uwagę na wspomniane już zdanie odrębne sędziego Rymara. Chociaż Trybunał, mówiąc o minimum egzystencji, posługiwał się pojęciem wartości konstytucyjnej, to sędzia Rymar w swoim zdaniu odrębnym, gdy odnosi się do minimum życiowego, nie określa go za pomocą rzeczownika „wartość”, ale idzie o krok dalej, pisząc o „konstytucyjnym prawie do minimum życiowego”. Wypada wyrazić nadzieję, że użycie takiego określenia stanowi zapowiedź rozwoju orzecznictwa konstytucyjnego w tym zakresie.

Skrajne ubóstwo a prawa człowieka

Wyrok Trybunału można uznać za symboliczne otwarcie się polskiego sądu konstytucyjnego na problematykę ochrony praw człowieka osób żyjących w ubóstwie²³. O tym, że skrajne

19 Podzielam w tym zakresie pogląd przedstawicieli doktryny dopuszczający wywodzenie z Konstytucji nowych praw. Por. w szczególności: M. Zubik, „Wolność” a „prawo” (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka, „Państwo i Prawo” 2015, nr 9, s. 3-19. Także: P. Tuleja, *Prawa jednostki do ochrony przed wykluczeniem a konstytucyjne zadania państwa*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red.) *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009; M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego*, [w:] Z. Kędzia A. Rost (red.) *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009.

20 Por. art. 81 Konstytucji RP, zgodnie z którym praw konstytucyjnych określonych w art. 65 ust. 4 i ust. 5, art. 66, art. 69, art. 71 i artykułach 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Por.: J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.

21 Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt. f Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U z 2015 r. poz. 1064) Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawężności lub doniosłości.

22 Krytyka sędziego Rymara dotyczyła także innych elementów rozumowania TK, w tym w szczególności poglądu TK upatrującego niezgodność zaskarżonej regulacji z Konstytucją przez brak powiązania zdolności podatkowej z przepisami odnoszącymi się do minimum egzystencji lub innymi określonymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi. Sędzia uznał, że Trybunał nie dowiódł hierarchicznej niezgodności norm, a jedynie dokonał opisu ewentualnej niespójności między normami o tej samej mocy prawnej.

23 Wcześniej tematyka ta pojawiała się w orzecznictwie głównie w kontekście ustaw regulujących uprawnienie do emerytur i rent. Por. w szczególności wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12.



ubóstwo stanowi problem z punktu widzenia praw człowieka, najdobitniej świadczą przyjęte w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Wytyczne w sprawie skrajnego ubóstwa i praw człowieka (ang. *The Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*)²⁴. W punkcie 3 stanowią one, że „Bieda pozostaje palącym problemem dotyczącym praw człowieka. Jest ona zarówno przyczyną, jak i konsekwencją naruszania tych praw, a także okolicznością prowadzącą do innych naruszeń. Skrajne ubóstwo staje się nie tylko przesłanką spotęgowanego łamania praw osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych; z doświadczeń osób żyjących w biedzie wynika na ogół, że osobom tym odmawia się godności i równości”.

Zgodnie z wytycznymi państwa powinny przyjąć wszechstronną strategię narodową w celu zwalczania biedy i wykluczenia społecznego. Dla realizacji strategii ograniczania ubóstwa na podstawie praw człowieka (ang. *human rights based approach to poverty reduction*) niezbędne jest pozyskanie odpowiednich środków. Polityka fiskalna państwa stanowi przy tym podstawowe, choć nie jedyne, narzędzie państwa, które może zostać użyte dla realizacji zobowiązań w obszarze praw człowieka, w tym w walce z ubóstwem. Wskazuje na to także specjalny sprawozdawca ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka w raporcie z 22 maja 2014 r., poświęconym polityce fiskalnej i jej związkowi z prawami człowieka osób żyjących w ubóstwie²⁵.

W kontekście wyroku Trybunału warto zwrócić uwagę na jeden z wątków tego raportu, w którym stwierdzono, że „odpowiednio umieszczony próg podatkowy (czyli dochód, poniżej którego jednostka lub gospodarstwo domowe są zwolnieni z podatku

24 Wytyczne, mające z punktu widzenia źródeł prawa charakter aktu *soft law*, są swoistym przewodnikiem po uniwersalnych instrumentach międzynarodowego prawa praw człowieka z perspektywy osób dotkniętych zjawiskiem ubóstwa, w szczególności skrajnym ubóstwem. Wytyczne zostały przyjęte jednogłośnie przez Radę Praw Człowieka ONZ rezolucją nr A/HRC/21/39 z 18 lipca 2012 r., a następnie zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją nr A/C.3/67/L.32. Są one dostępne w języku polskim na stronie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka. Ich tłumaczenia dokonał Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie. Por.: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/GuidingPrinciples_Polish.pdf [data dostępu: 1 marca 2016 r.].

25 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/74/PDF/G1403374.pdf?OpenElement> [data dostępu: 1 marca 2016 r.].

dochodowego) ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by system podatkowy nie stanowił zagrożenia dla zdolności ludzi żyjących w ubóstwie w korzystaniu z pewnego minimalnego poziomu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Niestety w niektórych krajach gospodarstwa domowe są zobowiązane do ponoszenia podatku w sytuacji, gdy nie są w stanie zapewnić sobie minimalnej egzystencji, pozwalającej na zapewnienie odpowiedniego wyżywienia”.

Omówiony wyrok TK stanowi dla polskiego ustawodawcy okazję do dostosowania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych do wskazanego wyżej standardu.

Podsumowanie

Reasumując, wyrok Trybunału stanowi niewątpliwie krok w kierunku urzeczywistnienia praw osób doświadczających ubóstwa, w tym jego skrajnej postaci zagrażającej ludzkiej egzystencji. Dzięki temu konstytucyjna wartość „minimum egzystencji” została potwierdzona w orzecznictwie konstytucyjnym i dodatkowo związana z zasadą sprawiedliwości społecznej, co niewątpliwie stanowić może krok w kierunku odczytania w przyszłości z Konstytucji konstytucyjnego prawa do minimum egzystencji.

Jak wskazałem wyżej, Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 27 ust. 1 ustawy o PIT do 30 listopada 2016 r. Dokładnie rok przed upływem tego terminu do Sejmu wpłynął przedstawiony przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁶. W projekcie zakłada się podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek z 556, 02 złotych do 1440 złotych, co oznacza zwiększenie tzw. kwoty wolnej od podatku z 3091 złotych do 8000 złotych oraz zwiększenie kwoty zmniejszającej zaliczki na podatek dochodowy z 46, 33 złotych do 120 złotych.

Adam Ploszka jest prawnikiem w programie HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce, koordynatorem programu HFPC Prawa Człowieka a Podatki oraz doktorantem w Zakładzie Praw Człowieka WPIA UW.

26 Druk sejmowy nr 51.

Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie

Jacek Białas

Od ubiegłego roku do Europy przybyła bezprecedensowa liczba cudzoziemców ubiegających się o ochronę. Fala ponad miliona uchodźców, którzy przybyli do Europy przez Morze Śródziemne, miała związek z niestabilną sytuacją polityczną na Bliskim Wschodzie, przede wszystkim z wojną w Syrii¹. Głównym celem uchodźców były kraje Europy Zachodniej, przede wszystkim Niemcy i Szwecja. Trasa ich podróży wiodła przez Grecję, kraje bałkańskie, Węgry i Austrię. Większość krajów w zetknięciu z ogromną liczbą cudzoziemców przepuszczała ich przez swoje granice, natomiast Węgry odpowiedziały restrykcyjnym prawem oraz budową ogrodzenia na swojej granicy.

Tymczasem w Polsce w 2015 r. nie pojawiły się realne symptomy kryzysu uchodźczego. Przez cały ten rok cudzoziemcy złożyli około 12 tys. wniosków o udzielenie im ochrony międzynarodowej, a zatem nie była to liczba znacząco odbiegająca od średniej rocznej liczby wniosków. Ponadto wnioski te składali przede wszystkim obywatele Federacji Rosyjskiej pochodzący z Kaukazu Północnego oraz obywatele Ukrainy. Kryzys migracyjny znalazł w Polsce odzwierciedlenie przede wszystkim w postaci niezwykle burzliwej debaty publicznej oraz – niestety – licznych przejawów mowy nienawiści wobec cudzoziemców w internecie.

Jedną z propozycji mających na celu rozwiązanie problemu z przyjmowaniem uchodźców, jakiego doświadczyły takie kraje jak Włochy i Grecja, była decyzja o relokacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do innych państw członkowskich UE, podjęta na podstawie art. 78 ust. 3 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej². Wedle ustaleń dokonanych na szczycie UE do września 2017 r. do Polski ma zostać relokowanych łącznie 6182 uchodźców z Grecji i Włoch. Zobowiązania te zostały podjęte jeszcze przez poprzedni rząd PO-PSL. Z kolei obecny rząd, mimo iż sprzeciwia się mechanizmowi relokacji jako takiemu, to jednak zadeklarował, że nie wycofa się z podjętych przez poprzednie władze decyzji w tym zakresie. Jednak wedle stanowiska władz decyzja o utrzymaniu w mocy zobowiązań w zakresie przesiedleń i relokacji wynika jedynie z przyczyn formalno-prawnych³.

Jeśli chodzi o konkretne działania podjęte w celu realizacji przyjętych zobowiązań, to w styczniu 2016 r. opublikowany został projekt rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców (dalej: rozporządzenie w sprawie relokacji)⁴. Wedle projektu w 2016 r. Polska ma przyjąć maksymalnie 400 uchodźców z Grecji i Włoch. Na ten cel przeznaczona została kwota około 10 mln złotych, która niemal w całości zostanie zrefundowana ze środków UE. Biorąc pod uwagę skalę kryzysu migracyjnego,

2 Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz. UE L 239 z 15 września 2015 r., s. 146) oraz decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 81).

3 Por. m.in.: http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.]; <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14094,Minister-Mariusz-Blaszczak-na-spotkaniu-Grupy-Wyszehradzkiej.html> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.]; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=9FFDDAA5A4E0C0CBC1257F34004B888B&view=1o> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.].

4 <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.].

1 Więcej informacji na temat liczby uchodźców, którzy przybyli do Europy przez Morze Śródziemne, znajduje się na stronie: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.].



PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

relokowanie takiej liczby cudzoziemców w znikomym stopniu przyczynia się do rozwiązania problemów z przyjmowaniem uchodźców, jakich doświadcza Europa. Ponadto pojawia się poważna wątpliwość, czy w ogóle możliwe będzie spełnienie przyjętego zobowiązania, jeśli w tym roku do Polski ma trafić tak mała liczba cudzoziemców (biorąc pod uwagę liczbę cudzoziemców, którzy mają zostać przyjęci w 2016 r., w 2017 r. do Polski miałyby trafić około 5800 uchodźców).

Według rządu przyjęcie 400 osób należy traktować jako rozwiązanie pilotażowe i doświadczenie, które będzie mogło zostać wykorzystane przy przyjmowaniu pozostałych relokowanych uchodźców. Jednak z dotychczasowych działań i wypowiedzi władz nie wynika, aby wobec grupy osób, które mają być relokowane w 2016 r., planowane były środki na dodatkowe działania integracyjne, wykraczające poza rozwiązania dotychczas stosowane wobec wszystkich pozostałych uchodźców przybywających do Polski. A zatem nie jest określone, na czym miałyby polegać deklarowany pilotaż. Ponadto z doświadczeń organizacji pozarządowych, jak i kontroli systemu pomocy społecznej dla uchodźców przeprowadzonej przez NIK wynika, że obecne rozwiązania nie służą wystarczająco dobrze integracji uchodźców ze społeczeństwem. Nie sprzyjają też podjęciu samodzielnego życia w Polsce przez uchodźców i zniechęcają ich do pozostania w Polsce⁵. By zachęcić uchodźców do pozostania w kraju, konieczne jest stworzenie efektywnego systemu, zawierającego m.in. intensywniejszą naukę języka polskiego, aktywizację zawodową oraz zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych.

Wedle stanowiska przedstawionego na konferencji uzgodnieniowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych dotyczącej uwag zgłoszonych do projektu rozporządzenia w sprawie relokacji, decyzja o przyjęciu jedynie 400 uchodźców w 2016 r. ma charakter polityczny i nie zostanie zmieniona. Według władz brak jest również podstawy prawnej do zapewnienia środków na realizację dodatkowych działań mających na celu integrację uchodźców. Wydaje się zatem, że w chwili obecnej brak jest woli politycznej dla

⁵ NIK o systemie pomocy społecznej dla uchodźców <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-pomocy-spoecznej-dla-uchodzcow.html> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.].

przeprowadzenia skutecznej relokacji cudzoziemców do Polski. Z drugiej strony, wedle deklaracji polskich władz, priorytetem w procesie relokacji i przesiedleń cudzoziemców ma być zapewnienie bezpieczeństwa polskim obywatelom. Planowane jest m.in. powołanie Międzyresortowego Zespołu do spraw Zapewnienia Bezpieczeństwa w Procesie Przesiedleń i Relokacji Uchodźców, który ma zastąpić dotychczasowy Międzyresortowy Zespół do spraw Przesiedleń i Relokacji Uchodźców. Już sama różnica w nazewnictwie obu zespołów wskazuje na zmianę priorytetów przyjętych przez władze. Trzeba podkreślić, że o ile nie budzi żadnych zastrzeżeń chęć zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom polskim, to jednak wydaje się, że po pierwsze, bezpieczeństwo nie może stanowić istoty działań, których celem jest złagodzenie presji migracyjnej na kraje członkowskie, a po drugie, w polityce migracyjnej obecnego rządu nacisk na kwestie bezpieczeństwa jest nieproporcjonalnie wyższy niż na przyjmowanie i integrację uchodźców. W tym kontekście warto wspomnieć o znacznych środkach wydawanych na zabezpieczenie polskiego odcinka zewnętrznej granicy UE⁶ czy o aktywnym wsparciu, jakiego polscy funkcjonariusze Straży Granicznej udzielili w zabezpieczaniu granicy węgiersko-serbskiej⁷.

Dotychczasowe działania rządu polskiego są nieadekwatne do skali problemu, jakiemu muszą stawić czoła państwa UE w związku napływem uchodźców. Zarówno niewielka liczba relokowanych uchodźców, jak i brak woli politycznej do ich integracji z polskim społeczeństwem powodują, że Polska nie przyczynia się do rozwiązania tzw. kryzysu migracyjnego. Tymczasem Polska powinna przyjąć znacznie większą liczbę uchodźców, jak również zapewnić im bezpieczeństwo i godne warunki życia jako osobom, które poszukują ochrony przed wojną i prześladowaniami.

Jacek Białas jest radcą prawnym i koordynatorem Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC.

⁶ Por.: I. Kacprzak, G. Zawadka, *Drony upilnują unijnej granicy*, rp.pl, 6 grudnia 2015 r., <http://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/312069905-Drony-upilnuja-unijnej-granicy.html#ap-1> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.].

⁷ Por.: <http://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/2766,Powrot-funkcjonariuszy-z-operacji-na-Wegrzech.html> [data dostępu: 29 stycznia 2016 r.].

Zmiany w detencji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową

Daniel Witko

Z dniem 13 listopada 2015 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski (dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony). Nowelizacja ustawy miała przede wszystkim na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (dalej: dyrektywa 2013/32/UE), a także dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (dalej: dyrektywa 2013/33/UE).

Wskutek nowelizacji zmianie uległy m.in. przepisy zawarte w rozdziale 6 działu II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, regulujące postępowanie w sprawie zatrzymania cudzoziemca, zastosowania wobec niego środków zapobiegawczych, w tym umieszczania go w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców (dalej: SOC) lub zastosowania wobec niego aresztu dla cudzoziemców (dalej: AC). Zmieniono przede wszystkim brzmienie art. 87 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony poprzez wdrożenie postanowień art. 8 dyrektywy 2013/33/UE. Należy tutaj zaznaczyć, że jedną z zasad wynikających z tego przepisu dyrektywy (art. 8 (1)) jest niezatrzymywanie cudzoziemca wyłącznie ze względu na fakt, że ubiega się on o ochronę międzynarodową.

Do dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy, zgodnie z brzmieniem jej art. 87 ust. 1, cudzoziemców, którzy ubiegają się o ochronę międzynarodową można było zatrzymać wyłącznie w celu: (1) ustalenia ich tożsamości; (2) zapobieżenia

nadużyciu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy; (3) zapobieżenia zagrożeniu dla bezpieczeństwa, zdrowia, życia lub własności innych osób lub (4) ochrony obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.



Znowelizowany art. 87 ustawy w ust. 1 stanowi, że cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową można zatrzymać wyłącznie: (1) w celu ustalenia lub weryfikacji ich tożsamości; (2) w celu zebrania z ich udziałem informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe – w przypadku istnienia znacznego prawdopodobieństwa ich ucieczki; (3) w celu wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, gdy wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu albo została wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu, a cudzoziemiec miał uprzednio możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wniosek ten został złożony jedynie w celu opóźnienia wydania albo opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu; (4) w przypadku gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa



PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; 5) zgodnie z art. 28 rozporządzenia 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca – w przypadku gdy istnieje znaczne prawdopodobieństwo ucieczki osoby, a natychmiastowe przekazanie ich do innego państwa członkowskiego nie jest możliwe.

Tym samym regulacje te uległy zasadniczym zmianom, w części z nich dodano także przesłankę „prawdopodobieństwa ucieczki” jako obligatoryjną do zastosowania zatrzymania. Zgodnie ze znowelizowanym art. 87 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony owo „prawdopodobieństwo ucieczki” istnieje w szczególności, gdy osoby te: (1) nie dysponują dokumentami poświadczającymi ich tożsamość w chwili składania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej; (2) przekroczyły lub usiłowały przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa, chyba że przybyły bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy, oraz przedstawiły wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu na terytorium Polski i złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy; (3) wjechały na terytorium Polski w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany, lub do Systemu Informacyjnego Schengen do celów odmowy wjazdu.

Ponadto należy wspomnieć, że z art. 8 (2) dyrektywy 2013/33/UE wynika, iż tylko w przypadkach, gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Łagodniejsze środki przymusu bezpośredniego to w polskim porządku prawnym tzw. alternatywy dla detencji, które zostały wprowadzone w art. 88 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony już z dniem 1 maja 2014 r., a są to: (1) obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu; (2) wpłata zabezpieczenia pieniężnego w określonej wysokości, nie

niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; (3) zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu – do czasu, gdy decyzja w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej stanie się ostateczna. Implementacja treści powyższych przepisów dyrektywy 2013/33/UE, stanowiąca wprost o pierwszeństwie stosowania środków łagodniejszych przed zatrzymaniem, znalazła się jednak dopiero w nowelizacji, która weszła w życie dnia 13 listopada 2015 r. – obecnie zatrzymanie można zastosować, jeżeli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe (art. 88a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Oczywiście część przepisów dotyczących umieszczenia w SOC lub AC cudzoziemca ubiegającego się o ochronę międzynarodową, pomimo nowelizacji, pozostała niezmieniona. Właściwy sąd rejonowy nadal umieszcza w SOC lub AC na okres do 60 dni (art. 89 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) na wniosek organu Straży Granicznej (art. 88b ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony). W przypadku gdy przed upływem tego okresu postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej nie zostało zakończone decyzją ostateczną i nadal zachodzi którakolwiek z okoliczności, o których mowa w art. 87 ust. 1, sąd może przedłużyć okres pobytu cudzoziemca w SOC lub AC na czas określony, niezbędny do wydania takiej decyzji (art. 89 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony), a maksymalny okres pobytu tamże wciąż nie może przekroczyć sześciu miesięcy (art. 89 ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Jednak w przypadku przedłużenia pobytu w SOC i AC także wprowadzono przepis potwierdzający konieczność stosowania detencji jako środka ostatecznego i konieczność zwolnienia w przypadku, gdy postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej nie zostało zakończone z przyczyn nieleżących po stronie cudzoziemca, tj. art. 89 ust. 4a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, zgodnie z którym sąd nie przedłuża pobytu cudzoziemca w SOC lub AC, w przypadku gdy postępowanie istotne z punktu widzenia dalszego istnienia okoliczności, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-3 i 5, nie zostało zakończone, a opóźnienie w tym postępowaniu nie wynika z przyczyn leżących po stronie cudzoziemca. Co także istotne, sąd rozpatrując wniosek o przedłużenie okresu pobytu



wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, także ocenia, czy istnieje możliwość zastosowania środków, o których mowa w art. 88 ust. 1 (art. 89 ust. 7 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) – ten przepis również został wprowadzony na mocy ostatniej nowelizacji.

Pomimo wprowadzenia powyższych zmian, kładących zdecydowany nacisk na środki wolnościowe osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w detencji – w tym także w SOC w Białymstoku, który regularnie wizytują prawnicy HFPC – po dniu 13 listopada 2015 r. przebywali cudzoziemcy umieszczeni tam na podstawie art. 87 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony sprzed nowelizacji. W przypadkach, z którymi zetknęła się HFPC, po wejściu w życie znowelizowanej ustawy sądy nie wydawały postanowienia o zmianie podstawy pobytu cudzoziemców przebywających w SOC przez zastosowanie znowelizowanych regulacji.

Ponadto zdarzało się, że sądy nie tylko w sposób pozorny i wyłącznie formalny badały możliwość zastosowania alternatyw dla detencji przy przedłużeniu pobytu w SOC, ale też przedłużały pobyt cudzoziemca w SOC umieszczonego tam na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w brzmieniu przed nowelizacją, tj. z uwagi na konieczność zapobieżenia nadużyciu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy na przejściu granicznym w Terespolu¹, na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 3 znowelizowanej ustawy, czyli w celu wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, gdy wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu albo została wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu (m.in. Sąd Rejonowy w Białymstoku; dalej: SR). Sąd traktował konieczność zabezpieczenia postępowania powrotowego jako odpowiednik dotychczasowej przesłanki nadużycia postępowania w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej. Jednak w sprawach, z którymi zetknęli się prawnicy HFPC, przesłanka z art. 87 ust. 1 pkt 3 nie była spełniona – organy administracyjne rozpatrywały pierwszy złożony przez cudzoziemców wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, co powodowa-

ło, że niemożliwe było zarówno wszczęcie wobec cudzoziemców postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu ani też wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu (art. 303 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach). SR interpretował postępowanie powrotowe na tyle szeroko, że już postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej traktował jako jego część – w przypadku wydania decyzji o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej i pobytu w SOC wydaje się decyzję o zobowiązaniu do powrotu (art. 302 ust. 1 pkt 16 ustawy o cudzoziemcach).

HFPC brała aktywny udział w dwóch postępowaniach przed Sądem Okręgowym w Białymstoku (dalej: SO), prowadzonych wskutek zażaleń złożonych na postanowienie o przedłużeniu pobytu w SOC w sytuacji jak ta opisana powyżej: w jednej ze spraw jako organizacja społeczna na podstawie art. 90 Kodeksu postępowania karnego (sygn. akt VIII Kz 508/15), a w drugiej poprzez złożenie opinii przyjaciela sądu, tzw. *amicus curiae* (sygn. akt VIII Kz 518/15). W obu tych sprawach SO wziął pod uwagę argumenty HFPC o tym, że nie można uznać, że złożony przez cudzoziemca wniosek o nadanie ochrony międzynarodowej ma jedynie na celu opóźnienie wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, a w sprawie doszło do naruszenia art. 89 ust. 4 w zw. z art. 87 ust. 1 pkt 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, co skutkowało zmianą postanowienia SR przez nieuwzględnienie wniosku Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej o przedłużeniu pobytu cudzoziemca w SOC i zwolnieniu cudzoziemców z detencji.

Na mocy znowelizowanych przepisów zasadą jest niezatrzymywanie cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium Polski, w dalszej kolejności powinny być stosowane środki wolnościowe kontroli pobytu, a pozbawienie wolności przez umieszczenie w detencji jest środkiem ostatecznym. Jednak to praktyka orzecznicza sądów w przedmiocie umieszczenia oraz przedłużenia pobytu w SOC i AC pokaże, czy stosowanie nowych regulacji wpłynie na zmniejszenie liczby osób przebywających w detencji w trakcie ubiegania się po raz pierwszy o ochronę międzynarodową.

¹ Zob. szerzej: D. Witko, *Dostęp do procedury uchodźczej na przejściu granicznym w Terespolu*, „Kwartalnik o prawach człowieka”, nr 2(6) kwiecień – czerwiec 2013, s. 30-34.

Monitoring przestrzegania praw człowieka na okupowanych terytoriach Ukrainy

Bogna Chmielewska

W 2015 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) realizowała projekt „Monitoring przestrzegania praw człowieka na okupowanych terytoriach Ukrainy”. W ramach projektu wykonywano zadanie „Prawa człowieka w miejscach bezprawnego pozbawienia wolności na niekontrolowanym przez państwo terytorium południowo-wschodniej Ukrainy”. Obserwacje miejsc bezprawnego pozbawienia wolności prowadziła we współpracy z HFPC koalicja ukraińskich organizacji „Sprawiedliwość na rzecz pokoju na Donbasie”.

Podczas realizacji działań monitoringowych dokumentowano naruszenia podstawowych praw człowieka, takie jak bezprawne pozbawienie wolności, nieludzkie traktowanie czy tortury. Organizacje pozarządowe zbierały dowody potwierdzające wystąpienie takich aktów na obszarze konfliktu zbrojnego we wschodniej Ukrainie. Na podstawie zgromadzonych informacji przygotowano raport z opisem miejsc przetrzymywania oraz nieludzkiego traktowania osób bezprawnie pozbawionych wolności na terenie kontrolowanym przez tzw. Republiki Ludowe – Ługańską oraz Doniecką.



Według danych Służby Bezpieczeństwa Ukrainy na badanym obszarze nielegalnie przetrzymywano 3203 osoby. Bazą faktograficzną dla raportu były wywiady i świadectwa 165 ofiar – żołnierzy ukraińskich, wolontariuszy oraz aktywistów społecznych i cywilów, którzy obecnie znajdują się już na terenie Ukrainy. Na podstawie ich zeznań udało się zidentyfikować łącznie 79 miejsc pozbawienia wolności. Były to pomieszczenia należące do milicji, służb specjalnych, administracji państwowej, prywatne biura oraz inne budynki, piwnice, garaże, pomieszczenia gospodarcze, restauracje, a także przypadkowe miejsca w pobliżu stacjonowania uzbrojonych grup terrorystów. Miejsca te nie były w jakikolwiek sposób przystosowane do przetrzymywania osób; nie były też przez nikogo kontrolowane.

Zebrane dane potwierdzają poważne i systematyczne naruszenia praw człowieka, które stanowią obrazę podstawowych norm prawa humanitarnego, przede wszystkim art. 3 konwencji genewskich, gwarantujących prawo do humanitarnego traktowania oraz prawo do sprawiedliwego sądu osób zatrzymanych i jeńców wojennych. Udokumentowane przypadki stanowią także naruszenie szeregu podstawowych standardów wynikających z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym prawa do życia i wolności od tortur.

W trakcie prowadzonego monitoringu stwierdzono m.in., że:

- Torturom poddano 80 procent wojskowych oraz 50 procent cywilów; tortury stosowane są we wszystkich miejscach pozbawienia wolności i mają charakter systematyczny oraz regularny (czyli stosowane są wielokrotnie wobec tych samych osób). Tortury były także stosowane wobec kobiet, w tym ciężarnych.

- Metodami tortur wykorzystywanymi przez terrorystów były pobicia, gwałty, pozorowane egzekucje, wykorzystywanie do ciężkiej, niewolniczej pracy, wymyślne okaleczenia, w tym przestrzeliwanie części ciała, przypalanie, zadawanie ran przy użyciu broni białej. Do kalectwa i poważnego uszkodzenia ciała doszło u 65 procent wojskowych oraz 74 procent torturowanych cywilów.
- 33 procent wojskowych oraz 16 procent ankietowanych w ramach monitoringu cywilów zeznało, że byli świadkami pozasądowych egzekucji i śmierci więźniów wskutek tortur – ustalenie tożsamości tych więźniów jest bardzo trudne i wymaga przeprowadzenia śledztwa.
- Warunki istniejące w miejscach nielegalnego pozbawienia wolności same w sobie mogą być uznane za tortury. Więźniowie byli pozbawieni całkowicie lub częściowo dostępu do wody, żywności, odpowiednich warunków sanitarnych, miejsc do spania, pomocy medycznej itd.
- Konsekwentne wymaganie od przedstawicieli tzw. republik ludowych, by wykonywali postanowienia porozumień z Mińska dotyczących wymiany wszystkich jeńców.
- Natychmiastowe przeprowadzenie przez Specjalną Misję Monitoringową OBWE w Donbasie wizytacji wszystkich miejsc zatrzymań zidentyfikowanych w trakcie monitoringu w celu zweryfikowania informacji o przetrzymywaniu tam ludzi i zapewnienia więźniom niezbędnej pomocy.
- Raport został zaprezentowany władzom ukraińskim oraz społeczności międzynarodowej podczas konferencji i posiedzeń instytucji międzynarodowych: OBWE, Rady Europy i Unii Europejskiej.

Wykonawcy projektu przygotowali rekomendacje dla władz Ukrainy, Federacji Rosyjskiej i społeczności międzynarodowej. Główne oczekiwania wobec społeczności międzynarodowej to:

- Uznanie zorganizowanych grup zbrojnych za organizacje terrorystyczne ze względu na stosowanie przez nie w stosunku do ludności cywilnej formy przemocy (łącznie z pozbawianiem życia), traktowane jako główny sposób prowadzenia wojny.
- Wykorzystanie wszystkich możliwych środków dyplomatycznych i form nacisku gospodarczego na Federację Rosyjską w celu zatrzymania finansowego, technicznego i militarnego wsparcia dla grup zbrojnych w tzw. Donieckiej Republice Ludowej i Ługańskiej Republice Ludowej oraz wycofania przez Rosję z Ukrainy sprzętu i wojska.
- Potępienie haniebnej praktyki brania cywilów jako zakładników oraz stosowania wobec zakładników i jeńców wojennych tortur oraz innych form okrutnego i nieludzkiego traktowania.



Blok mieszkalny zniszczony podczas działań wojennych, Lisiczańsk, 4 sierpnia 2014 r.

Bogna Chmielewska jest pedagogiem specjalnym i ekspertem w zakresie edukacji o prawach człowieka w programie Edukacji Międzynarodowej HFPC.



Raport dotyczący stanu wdrożenia do polskiego systemu prawnego Dyrektywy 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym

Michał Kopczyński

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) przygotowała raport w ramach projektu badawczego „Dyrektywy UE w praktyce: monitorowanie i raportowanie dotyczące implementacji unijnej Dyrektywy w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym”. Celem projektu była ocena sposobu i stanu implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (dalej: Dyrektywa 2012/13/UE) w Rzeczypospolitej Polskiej i sześciu innych jurysdykcjach Unii Europejskiej. Badanie współfinansowane było przez *Criminal Justice Programme* realizowany przez Komisję Europejską oraz przez *Open Society Foundations*.

Dyrektywa 2012/13/UE stanowi jedno z „ogniw” systemu wdrażania zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W ramach realizacji przywołanej zasady Rada Europejska 30 listopada 2009 r. przyjęła rezolucję w sprawie harmonogramu działań, które zmierzają do wzmocnienia praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym w państwach członkowskich. Główne priorytety w tym obszarze to:

- prawo do tłumaczenia pisemnego i ustnego (środek A);
- prawo do informacji o uprawnieniach i do informacji o zarzutach (środek B);
- prawo do porady prawnej i pomocy prawnej (środek C);
- prawo do kontaktu z krewnymi, pracodawcami i organami konsularnymi (środek D);
- oraz specjalne gwarancje dla osób podejrzanych lub oskarżonych wymagających szczególnego traktowania (środek E).

Prawa te z założenia stanowią całość, a skutki wprowadzanych zmian będą w pełni zauważalne dopiero po implementacji całego katalogu wskazanych uprawnień¹. Termin transpozycji Dyrektywy 2012/13/UE do krajowych porządków prawnych minął 2 czerwca 2014 r.

Badania poprzedzające przygotowanie omawianego raportu krajowego były podzielone na trzy etapy. W ramach pierwszego etapu HFPC dokonała analizy stanu prawnego na podstawie powszechnie obowiązujących aktów prawnych i wewnętrznych regulacji. Drugi etap obejmował analizę odpowiedzi udzielonych przez obrońców w postępowaniu karnym na rozdane przez nas ankiety. Ostatni etap badań stanowiły z kolei wywiady przeprowadzone przez prawników HFPC z obrońcami w postępowaniu karnym oraz funkcjonariuszami policji. Wywiady przeprowadzono w różnych częściach Polski, tak aby zachować odpowiednią reprezentację geograficzną rozmówców. W ramach trzeciego etapu przeprowadziliśmy dodatkowo wywiad z prokuratorem.

W raporcie HFPC wskazała, że postanowienia Dyrektywy 2012/13/UE zostały wdrożone do polskiego prawa przede wszystkim ustawą nowelizującą Kodeks postępowania karnego z dnia 27 września 2013 r.², która częściowo weszła w życie z dniem 2 czerwca 2014 r. (czyli datą transpozycji Dyrektywy 2012/13/UE – przyp. autora), a częściowo z dniem 1 lipca 2015 r. Odpowiednie wzory pouczeń w postępowaniu karnym, implementujące postanowienia Dyrektywy, weszły w życie na

¹ Por. Preambuła do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. UE. L 142, 1.6.2012, s. 1-10).

² Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1247).

początku lipca 2014 r. Wraz ze zmianą modelu postępowania karnego podlegały one dalszym modyfikacjom w roku 2015 (w związku z wejściem w życie kontradiktoryjnego modelu postępowania karnego).

W raporcie HFPC oceniła stan wdrożenia do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 2012/13/UE, kierując się ustandaryzowaną metodologią opartą na 17 wskaźnikach odnoszących się do różnych aspektów prawa do informacji. W ocenie HFPC postanowienia Dyrektywy 2012/13/UE zostały w Polsce wdrożone częściowo (ocena procentowa wdrożenia – 73,33 procent).

W raporcie wskazywaliśmy, że funkcjonujące obecnie wzory pouczeń stanowią często powtórzenie lub parafrazę poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania karnego, co może utrudniać ich zrozumienie przez adresatów. Ponadto w momencie zakończenia merytorycznych prac nad raportem (styczeń 2016 r.) nie były jeszcze dostępne tłumaczenia na języki obce wzorów pouczeń w postępowaniu karnym. Tym samym, osoby niewładające językiem polskim miały po upływie terminu przewidzianego na transpozycję Dyrektywy 2012/13/UE utrudniony dostęp do pisemnego pouczenia o uprawnieniach.

W raporcie podkreśliliśmy ponadto, że dotychczas nie podjęto kroków w celu zapewnienia dostępności pouczeń o prawach uwzględniających szczególne potrzeby istniejące ze względu na wiek oraz niepełnosprawność (np. brak jest pouczeń opracowanych w alfabecie Braille'a lub w formie audiobooków). Zdaniem autorów raportu niektóre elementy proponowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości nowelizacji Kodeksu postępowania karnego³ mogą stanowić także krok wstecz w zakresie wdrożenia art. 7 ust. 1 Dyrektywy 2012/13/UE (przepis ten dotyczy udostępnienia będących w posiadaniu właściwych organów dokumentów, które są związane z konkretną sprawą i mają istotne znaczenie dla skutecznego zakwestionowania, zgodnie z prawem krajowym, legalności zatrzymania lub aresztowania).

³ Projekt ustawy skierowany został do prac parlamentarnych. Rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 207). Dostępny pod adresem: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=81FBEDF78E1591ABC1257F47004A6BD3> [data dostępu: 2 marca 2016 r.].



HFPC przedstawiła rekomendacje w sprawie kroków, jakie należałoby podjąć w celu pełnego wdrożenia Dyrektywy 2012/13/UE. Już po zakończeniu prac nad raportem dostępne stały się przetłumaczone na języki obce wzory pouczeń w postępowaniu karnym⁴. Ale zdaniem HFPC Ministerstwo Sprawiedliwości powinno jednak w możliwie najszybszym terminie zapewnić dostęp do pouczeń w postępowaniu karnym także w formie dostosowanym do szczególnych potrzeb uczestników postępowania wynikających z wieku lub niepełnosprawności. Aktualne są także rekomendacje Fundacji dotyczące podjęcia prac przez Ministerstwo Sprawiedliwości w celu wprowadzenia zmian redakcyjnych pouczeń, tak by uczynić je bardziej zrozumiałymi dla stron postępowania. Niezależnie jednak od tych zmian redakcyjnych warto byłoby, zdaniem HFPC, przygotować informację o uprawnieniach przysługujących stronom postępowania karnego w bardziej przystępnej formie, np. broszury. Broszura taka powinna być dostępna w szczególności w komisariatach policji, w jednostkach penitencjarnych oraz sądach i prokuraturach. Stanowiłaby istotne dopełnienie formalnych pouczeń i tym samym znacznie poprawiała dostęp do informacji o prawach przysługujących w ramach postępowania karnego.

Michał Kopczyński jest prawnikiem w Programie Spraw Precedensowych HFPC.

⁴ Przetłumaczone wzory dostępne, m.in. pod adresem: <https://www.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/wzory-pouczen/> [data dostępu: 2 marca 2016 r.].



Strajk w kopalni Manifest Lipcowy w Jastrzębiu w sierpniu 1988 r. Osobisty raport dla historii¹

adw. Marek Antoni Nowicki

Na koniec sierpnia 1988 r. była zapowiedziana Konferencja Praw Człowieka w Krakowie w Mistrzejowicach, zorganizowana przez Komisję Interwencji Solidarności. Miałem jechać na tę konferencję jako jeden z przedstawicieli Komitetu Helsińskiego w Polsce z przygotowanym wystąpieniem na temat kwestii związanych z wolnością związkową, o tym, co się działo z ideą komitetów organizacyjnych „Solidarności”, w których próby rejestracji sądowej i obronę byłem zaangażowany również jako prawnik-adwokat. Miałem wykupiony bilet kolejowy do Krakowa i przygotowaną torbę. Zbiórka delegacji Komitetu Helsińskiego na tę konferencję była wyznaczona na 22 sierpnia w mieszkaniu mec. Piotra Ł.J. Andrzejewskiego. W momencie, kiedy już wszyscy byliśmy zebrani i mieliśmy wyjeżdżać na dworzec, wpadł Marcin Przybyłowicz – działacz podziemnych władz „Solidarności” Regionu Mazowsze. Chwilę później mec. Andrzejewski wywołał mnie z pokoju, a Przybyłowicz oznajmił, że dostali ze Śląska alarmujące prośby, wręcz żądania, żeby natychmiast ktoś z prawników zajmujących się kwestiami związkowymi pojechał do nich i spróbował przedostać się do strajkującej kopalni Manifest Lipcowy. Trzeba było natychmiast podjąć decyzję i jechać. W Warszawie był wysłannik komitetu strajkowego Ryszard Zając (późniejszy poseł SLD – przyp. M.A.N.), który wydostał się z kopalni, i wyznaczona osoba właśnie z nim

¹ Dużo mówię tu o sobie, moim celem nie był jednak ogólny opis strajku, ale spojrzenie nań wyłącznie z mojej perspektywy i doświadczenia doradcy prawnego komitetu strajkowego [opracowanie na podstawie zapisu rozmowy m.in. na temat tego strajku, przeprowadzonej ze mną w 1989 r. przez red. Dorotę Macieję oraz własnych notatek z tego okresu, a także treści wywiadu ze mną pt. *Najdłuższy strajk* przeprowadzonego przez red. Beatę Podolską (pseud.) i opublikowanego w biuletynie Komitetu Helsińskiego „Prawa człowieka” nr 2/88, Oficyna Wydawnicza Pokolenie, s.38- 49].

miałaby tam pojechać. Wiadomo było, że nie będzie to proste, bo kopalnia była mocno obstawiona przez wojsko i policję. Akurat wtedy wprowadzono w Jastrzębiu godzinę policyjną i panował stan dosyć poważnego napięcia. W krótkiej rozmowie zdecydowaliśmy, że pojedę tam ja. Reszta delegacji Komitetu Helsińskiego wyruszyła na dworzec do pociągu do Krakowa, ja natomiast kupiłem bilet do Katowic i wyjechałem tam następnego dnia rano. Przedtem spotkałem się z grupą działaczy Regionu Mazowsze z jej przewodniczącym Maciejem Jankowskim, który wręczył mi sporą sumę pieniędzy jako pomoc warszawskiej „Solidarności” dla strajku. Na miejscu przekazałem ją potem komitetowi strajkowemu.

Spotkałem się oczywiście również z wysłannikiem komitetu strajkowego, aby m.in. bardziej się zorientować, jaka jest sytuacja i warunki i jak mam się do tego przygotować. Z Katowic pojechaliśmy autobusem do Jastrzębia. Tam okazało się, że istnieje duże ryzyko, iż akcja wejścia na teren kopalni się nie uda. Jedyna możliwość, jaką widziano, to pokonanie kilkumetrowego ogrodzenia kopalni skokiem na wprost, na zasadzie: kto będzie szybszy – czy my, czy policja, która może zdążyć ściągnąć nas z muru, zanim go przeskoczymy. Kopalnia była wtedy w stanie pełnego oblężenia. Można było z niej wyjść, natomiast znacznie trudniej było wejść. Oczywiście, ta sytuacja się zmieniała, ale kiedy musieliśmy się tam dostać, było naprawdę ciężko. I chłopcy wymyślili inny sposób. Uznano, że nie można ryzykować, że się tam nie dostanę, zatem trzeba było wymyślić rozwiązanie, które zagwarantuje sukces akcji. Między kopalniami poruszały się lokomotywy ciągnące po kilka wagonów. Ten ruch z jakichś względów technicznych musiał się odbywać.

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO



Postanowiono, że w porozumieniu z osobami odpowiedzialnymi za ten ruch spowoduje się sytuację, w której do kopalni konieczne będzie sprowadzenie jednego lub dwóch wagonów. Czekaliśmy z Ryszardem Zającem prawie cały dzień na stacyjce u faceta, który tymi pociągami kierował i wydawał dyspozycje. Poza ludźmi, którzy kursowali jako kurierzy na potrzeby strajku, chciał się jeszcze dostać do kopalni znany działacz z wielkopolskiej „Solidarności”, który nie mógł wejść w inny sposób, bo miał chore nogi. W pewnym momencie do stacji zaczęła się zbliżać lokomotywa z jednym wagonem. My leżeliśmy w trawie w miejscu, które było niewidoczne dla patroli. Kiedy lokomotywa mocno zwolniła, wskoczyliśmy do niej. Maszynista – swój – wiedział, o co chodzi. Natychmiast nas wcisnął w przestrzeń wewnątrz lokomotywy, gdzie pracują silniki. Jest tam trochę miejsca, bardzo niewiele, tylko tyle, aby pozwolić mechanikowi dotrzeć do różnych części silnika. Tam się położyliśmy, jeden na drugim, a wejście zostało zaplombowane. Nad nami wszystko się kręciło, silniki pracowały, a my musieliśmy leżeć wciśnięci w bardzo wąską przestrzeń. W pewnym momencie lokomotywa musiała się zatrzymać w punkcie kontrolnym policji. Sprawdzali, czy lokomotywa nikogo nie wwozi do kopalni. Leżąc zamknięci w silniku, słyszeliśmy rozmowy, ale silniki celowo nie zostały wyłączone. Ktoś biegał, sprawdzał. W pewnym momencie jednak lokomotywa ruszyła. Do silnika na szczęście nie zajrzeli. Po chwili zatrzymaliśmy się w środku kopalni. To było 23 sierpnia – dziewiąty dzień strajku. Tłum górników, wtedy było jeszcze pewnie z 2 tysiące osób. Ogłaszają, że przyjechałem z Warszawy, aby ich wspomóc. Okrzyki, oklaski.

Podczas strajku brałem udział w posiedzeniach komitetu strajkowego. W tym czasie funkcjonował już również Międzyzakładowy Komitet Strajkowy, zrzeszający przedstawicieli wszystkich strajkujących kopalń śląskich. Pomagałem w tym wszystkim jako doradca prawny, formułując różne oświadczenia i wystąpienia. Miały miejsce sytuacje, kiedy prokurator przez megafony wymieniał z imienia i nazwiska osoby przebywające nielegalnie na terenie kopalni i że w związku

z tym zostanie przeciwko nim wszczęte postępowanie karne z określonych artykułów kodeksu karnego. Wzywał te osoby, aby następnego dnia zgłosiły się w siedzibie prokuratury na przesłuchanie. Wtedy komitet strajkowy musiał zająć określone stanowisko, optymalnie i fachowo zareagować.



*Marek Antoni Nowicki podczas strajku w kopalni
Manifest Lipcowy. Sierpień 1988 r.*

W pewnym momencie widać było wśród strajkujących poważne zniechęcenie i kryzys. Zwłaszcza gdy stało się jasne, że o najważniejszy postulat – przywrócenie legalnej „Solidarności” – nie da się w tym strajku walczyć. To miało być przedmiotem wielkiej polityki na szczeblu krajowym. Trzeba było na tę sytuację jakoś zareagować. Wspólnie z Janem Lityńskim i Bogdanem Lisem wymyśliliśmy i zaproponowaliśmy komitetowi strajkowemu, aby przeniósł ten postulat nr 1 na poziom krajowy i uczynił odpowiedzialnym za walkę o jego realizację Lecha Wałęsę. To jednak nie wystarczało. Powiedziałem wtedy, że mam pomysł na pokazanie – żeby nie było żadnych wątpliwości – dokąd zmierzamy i o co nam chodzi: że przede wszystkim o obronę „Solidarności”. Uważałem, że należy zwołać komitety strajkowe, który podjęłyby uchwałę, iż Międzyzakładowy Komitet Strajkowy w Jastrzębiu przekształca się w Międzyzakładowy Komitet Organizacyjny NSZZ „Solidarność”, a komitet strajkowy kopalni Manifest Lipcowy – w Komitet Organizacyjny NSZZ „Solidarność” w tej kopalni, oraz



Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

ogłosić, że od dzisiaj strajk prowadzony jest przez związek „Solidarność”. I tak zrobiono, ogłaszając następnego dnia rano przez megafon i w komunikacie prasowym odpowiednie uchwały. Wzbudziło to duży entuzjazm u strajkujących oraz ostre reakcje w prasie partyjnej m.in. w „Trybunie Ludu”.

Z mojego punktu widzenia rzeczy naprawdę ważne zaczęły się dziać w momencie, kiedy rozpoczęto próby rozmów z władzami. Dla mnie to była kwestia udziału w przygotowaniu negocjacji i w samych negocjacjach. Najpierw druga strona upierała się przy stanowisku, że absolutnie nie dopuszczą do rozmów osób z zewnątrz znajdujących się na terenie kopalni. Posługiwano się argumentem, że nasza obecność jest nielegalna. Wiedzieliśmy, o co chodzi: aby koledzy z komitetu strajkowego zostali pozostawieni sami sobie, pozbawieni jakiegokolwiek wsparcia.



Komitet strajkowy próbował pójść na rozmowy razem ze mną, ale druga strona jako warunek rozpoczęcia rozmów stawiała moje wyjście z sali. Komitet strajkowy był jednak nieugięty i upierał się, zapowiadając, że w takiej sytuacji nie będzie rozmów i strajk będzie kontynuowany. W tej grze chodziło o przetrzymanie. W pewnym momencie jednak dopuszczono mnie do rozmów i uczestniczyłem w nich już do końca.

Rozmowy się rwały. W momencie kiedy władze otrzymały informację, że Lech Wałęsa odbył rozmowę z gen. Kiszczakiem,

a potem dowiedziały się o zakończeniu strajku w Gdańsku, to natychmiast przestały mieć ochotę na dyskusję z nami. Po co miałyby się do czegoś zobowiązywać, jeśli sprawy i tak zostaną rozstrzygnięte w inny sposób, i to na szczeblu politycznym. Władze liczyły na to, że za chwilę przyjedzie do nas Lech Wałęsa i wyprowadzi z kopalni, tak jak było to w przypadku strajkujących w stoczni w Gdańsku. Wyjdą z krzyżem z Manifestu – i tyle. Po co więc rozmowy?

Ale strajk w Maniście zaczął się najwcześniej, bo już 15 sierpnia, i pod koniec zostali tylko najbardziej wytrwali i zdeterminowani. W pewnym momencie było już wiadomo, że także do Jastrzębia przyjedzie Lech Wałęsa. Po jego przyjeździe – 2 września – widać było wyraźnie, że chciałby ten nasz strajk zakończyć, i to bez spełnienia żadnych warunków. Najważniejsze sprawy miał wziąć na siebie w rozmowach m.in. z gen. Kiszczakiem. Taki był scenariusz do zrealizowania tu na miejscu, w kopalni. Wiedziałem jednak – znałem strajkujących i spędzałem z nimi trudne kolejne dni strajku – że nie da się go przeprowadzić. Po prostu się nie da! To powoli zaczynało wyglądać na katastrofę. Na publicznym spotkaniu z Wałęsą na placu padały oświadczenia w stylu: „Lechu, wiemy, po co tu przyjechałeś. Żeby nas wyprowadzić za bramę i żeby nas wszystkich aresztowano”. Przygotowali nawet dla Wałęsy taczkę. Taka była atmosfera. Tadeusz Jedynek zwrócił uwagę Wałęsie, żeby jednak to wszystko przemyślał i starał się wysłuchać również ich argumentów. Powiedział dosłownie: „Zrobimy tak, aby uratować Ciebie i Związek”. Gdy Wałęsa próbował coś powiedzieć, to podchodził do niego Alojzy Pietrzyk i odbierał mu mikrofon, mówiąc: „No, koledzy, teraz jest czas, abyśmy zaśpiewali hymn narodowy!”. I ludzie śpiewali. Powtórzyło się to kilkakrotnie.

Potem Wałęsa naradzał się z komitetem strajkowym. Siedziałem zupełnie z boku, nie biorąc w tym udziału. Miałem poczucie, że coś trzeba zrobić, bo brniemy w ślepą uliczkę. Niedaleko siedział ksiądz prałat Henryk Jankowski, który przyjechał z Wałęsą. Wziąłem go do korytarza i zacząłem tłumaczyć, że tu były negocjacje, że sprawy górnicze są

niezałatwione, że ci ludzie w niezwykle trudnych warunkach starali się o to wszystko walczyć. I nie mogą teraz wyjść z kopalni zupełnie z niczym. A to, o czym mówi dzisiaj Lech Wałęsa, to są dla nich rzeczy abstrakcyjne. Poza tym górnicy już parę razy się zawiedli, licząc na spełnienie różnych obietnic. I bez konkretów z tej kopalni nie wyjdą. Kiedy władze się zorientowały, że gdzieś w Warszawie toczą się rozmowy, wyraźnie usztywniły stanowisko i nie chciały rozmawiać. Było więc do zrobienia jedno: przyprowadzić ich do stołu rozmów, niech znów zaczną rozmawiać. Nie było innego wyjścia. Sami nie byliśmy w stanie do tego doprowadzić. Powiedziałem: „Jesteście teraz tutaj, jest Lech Wałęsa, jest ksiądz Prałat – pomóżcie nam doprowadzić do tego, aby strajkujący wyszli z kopalni po zakończeniu strajku z podniesioną głową. Od was się nauczyli, że mają być porozumienia, i to spisane i podpisane, że musi zostać coś na papierze”. Było również ważne pod względem psychologicznym, że tamci jednak przyjdą i zgodzą się na jakieś postulaty strajkujących. To było jedyne wyjście po tak długim i ciężkim strajku. Można by to załatwić w ciągu kilku godzin. Wtedy na pewno następnego dnia strajk mógłby się zakończyć. W ten sposób rozmawialiśmy w kącie z prałatem Jankowskim. Prałat, który w lot zrozumiał, o co chodzi, zapytał, jak to osiągnąć. Bardzo prosto. Po drugiej stronie muru, w budynku dyrekcji kopalni, mieścił się cały sztab: SB, dyrekcja, szefostwo Wspólnoty Węgla itd. A poza tym są telefony. I prałat Jankowski do nich poszedł. Przyszedł po około dwóch godzinach. W tym czasie dzwoniły tam jakieś telefony, odbywały się rozmowy z Episkopatem i Kiszczakiem.

Lech Wałęsa był bardzo niezadowolony, bo sądził, że przyjedzie do Manifestu na godzinę, dwie i zakończy strajk, a tu widać, że wszystko się przeciągnie.

W pewnym momencie przyszła informacja: rozmowy będą kontynuowane. Zaczęliśmy kolejną, jak się okazało potem, ostatnią rundę rozmów. Ciężar rozmów komitetu strajkowego, ze względu na problemy, wokół których toczyły się rozmowy, spadł w dużym stopniu na mnie. Lech Wałęsa siedział

przy stole i był trochę zniecierpliwiony. Nie brał w rozmowach bezpośredniego udziału. Uspakajałem go, że mamy jeszcze kilka spraw do omówienia, że potrzebujemy jeszcze godzinę, no może dwie. Wtedy Wałęsa poszedł spać. Obudził się, złapał mnie gdzieś w kącie i powiedział, że jesteśmy harcerzami („Wie pan, jaka jest między nami różnica? Wy jesteście harcerze, a ja jestem bokser wagi ciężkiej”), że nie rozumiemy, iż takie ważne rzeczy się dzieją, a my toczymy potyczki o drobiazgi. Tłumaczyłem, że może w kategoriach wielkiej polityki to są drobiazgi, ale dla ludzi tutaj są to sprawy istotne. Naprawdę nie powinno mieć wielkiego znaczenia, czy skończymy rozmowy dwie godziny wcześniej, czy później. Spróbujemy doprowadzić je do oczekiwanego końca.

To porozumienie w zasadzie nie dotyczyło żadnych innych kwestii poza gwarancjami bezpieczeństwa dla uczestników strajku. Chodziło o to, aby po zakończeniu strajku nie groziły im żadne represje, nie byli zwalniani z pracy itd. Po wielu godzinach – zdaje się, że po trzynastu – o 1.25 w nocy porozumienie zostało podpisane. Wcześniej z mec. Leszkiem Piotrowskim, który przybył do kopalni z Wałęsą, chodziliśmy kilkakrotnie do dyrekcji i uzgadnialiśmy kwestie czysto prawne. Oni do ostatniej chwili jeszcze się upierali, ale w końcu dobrnęliśmy do końca i obie strony podpisały porozumienie. Zaraz potem do górników przemówił Lech Wałęsa i przywódca strajku. Po modlitwach, około 2 w nocy Wałęsa odjechał, wcześniej podrzucany do góry z radości przez górników. Zakończyła strajk garstka – 123 osoby. Każdy otrzymał ręcznie wykonany dyplom „dla najwytrwalszych”. Traktuję go jako niezwykle wartościowe odznaczenie w walce o wolną Polskę. Wychodząc z kopalni o świcie 3 września i idąc w strugach deszczu po pustych jastrzębskich ulicach do kościoła „Na górcie”, mieliśmy poczucie, że otwiera się w historii Polski nowy rozdział.

Adw. Marek Antoni Nowicki jest współtwórcą Komitetu Helsińskiego w Polsce, Przewodniczącym Rady HFPC oraz byłym sędzią Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu.



www.hfhr.pl

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
ul. Zgoda 11, 00-018 Warszawa
tel.: (48) 22 828 10 08, 22 828 69 96, 22 556 44 40
fax: (48 22) 556 44 50
e-mail: sekretariat@hfhr.org.pl

Wydawanie KWARTALNIKA O PRAWACH CZŁOWIEKA wspierają:



SIGRID RAUSING TRUST



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Partnerzy główni:

Partnerzy wspierający:

CLIFFORD
CHANCE

e|n|w|c
Attorneys at Law

Weil



KKG | Kubas
Kos
Gaertner

WAR WSP
DYŃ ÓLN
SKI+ ICY.

