

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 15 maja 2023 r.

523/2023/MPL

**Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu**

Szanowna Pani Marszałek,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 3187).

Omawiany projekt zmierza do modyfikacji kworum wymaganego do rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie oraz do zwołania ważnego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: ZOSTK). Zgodnie z nowymi rozwiązaniami w obu tych wypadkach konieczna będzie obecność co najmniej 9 sędziów Trybunału. W bieżącym stanie prawnym kworum wynosi 11 sędziów (w przypadku rozpoznawania spraw w pełnym składzie) oraz 10 sędziów (w przypadku ZOSTK).

HFPC pragnie zwrócić uwagę, że jest to kolejna w ostatnich latach zmiana zasad dotyczących liczebności kworum, w którym obraduje Trybunał Konstytucyjny orzekający w pełnym składzie.

Pod rządami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.¹ pełny skład Trybunału liczył 9 sędziów Trybunału. Rozwiązanie to było powielone w przyjętej w czerwcu 2015 r. nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym².

Na jej gruncie obowiązywało jednak bardzo krótko. Po wygranej w wyborach parlamentarnych Prawo i Sprawiedliwość podjęło działania³ mające na celu sparaliżowanie prac Trybunału Konstytucyjnego i osłabienie jego zdolności do wypełniania konstytucyjnych funkcji. Jednym ze środków przyjętych dla realizacji tego celu było podwyższenie do 13 liczby sędziów niezbędnych do rozpoznania sprawy w pełnym składzie Trybunału. Zabieg ten nastawiony był na zablokowanie zdolności Trybunału do orzekania bez udziału osób wybranych na miejsca już zajęte. Jednak oficjalnie zmianę tę uzasadniano argumentując, że „różnica między 9 osobami, a 15 osobami jest zbyt wielka, aby twierdzić, że 9 osób stanowi pełny skład”⁴. W ocenie ówczesnego projektodawcy podniesienie kworum niezbędnego do orzekania przez TK w pełnym składzie do 13 sędziów zabezpieczyć miało „jakość i obiektywizm orzeczeń”, a także dać „margines bezpieczeństwa w przypadku wyłączenia niektórych sędziów”⁵.

¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293).

³ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217).

⁴ Sejm VIII kadencji, Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 122.

⁵ *Ibidem*.

Konstytucyjność omawianego rozwiązania została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2016 r.⁶ jako jednego z elementów nastawionych na sparaliżowanie działania Trybunału Konstytucyjnego. Samo orzeczenie przez miesiące nie było uznawane przez organy władzy wykonawczej, czego przejawem była kilkunastomiesięczna odmowa jego publikacji w Dzienniku Ustaw.

W przyjętej w lipcu 2016 r. ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wymogi dotyczące liczebności pełnego składu orzekającego zostały zredukowane do liczby 11 sędziów Trybunału. Uregulowaniu temu towarzyszyło przy tym jednak rozwiązanie obligujące do rozpoznania sprawy w pełnym składzie każdorazowo, gdy z wnioskiem takim wystąpi 3 sędziów Trybunału. Z rozpoznaniem sprawy w pełnym składzie wiązał się także obligatoryjny udział Prokuratora Generalnego. Jego brak obligował TK do odroczenia rozpoznania sprawy. Oba wspomniane rozwiązania jako godzące w sprawność postępowania przed TK zostały uznane za niezgodne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny⁷.

Następnie wymóg zebrania kworum w postaci 11 sędziów TK do rozstrzygnięcia sprawy w pełnym składzie Trybunału znalazł się w przyjętej w 2016 r. ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁸, która wciąż obowiązuje. Rozwiązanie to zostało rekomendowane prawodawcy przez utworzony przez Marszałka Sejmu tzw. zespół ekspertów ds. TK. Opowiedział się on za wprowadzeniem pełnego składu liczącego co najmniej 11 sędziów „dla rozstrzygania problemów o istotnym znaczeniu politycznym i prawnym”⁹.

Po niemal 7 latach obowiązywania tej regulacji posłowie rządzącej większości parlamentarnej uznali, że zachodzi potrzeba jej zmiany. Modyfikację tę uzasadniają obecnie chęcią usprawnienia działalności Trybunału Konstytucyjnego i stworzeniem możliwości szybszego rozpoznawania przez niego spraw o kluczowej wadze. W ich ocenie nowelizacja umożliwi rozpoznawanie spraw przez TK, gdy część miejsc w Trybunale pozostanie nieobsadzona, albo udział sędziego będzie wykluczony z powodu choroby lub jego wyłączenia.

Co warte podkreślenia, na dowód słuszności swoich racji projektodawcy odwołują się do uzasadnienia orzeczenia wydanego w sprawie K 47/15. Tego samego wyroku, którego przez niemal dwa lata rządząca większość nie uznawała i odmawiała jego publikacji, a wreszcie po jego publikacji opatrzyła oznaczeniem, że został on wydany niezgodnie z prawem.

Ponadto autorzy projektu wskazują, że „[u]stawa uniemożliwi także ewentualne celowe obstrukcje, które mogą być destrukcyjne zarówno z perspektywy samej instytucji, jak i całej Rzeczypospolitej”. W ocenie Fundacji, to ostatnie zdanie jest jedyną realną oznaką motywów, które stoją za próbą przyjęcia omawianej nowelizacji. Uzasadnienie w żaden sposób nie wspomina bowiem słowem o okolicznościach towarzyszących rozpoznaniu wniosku Prezydenta RP o dokonanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹⁰.

Uzasadnienie projektu nie odnosi się również do politycznego znaczenia, jakie projekt ustawy ma dla rządzącej większości. W uzasadnieniu nie zwrócono uwagi na trwający w Trybunale Konstytucyjnym spór dotyczący obsadzenia pozycji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, nieuznawania Prezesa TK przez część sędziów, a także wystosowywanych przez obie strony apelach. Uzasadnienie projektu pomija także to, że liczba osób kontestujących władzę Prezesa TK wynosi dokładnie 5,

⁶ Wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

⁷ Wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71.

⁸ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

⁹ Sejm VIII kadencji, Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, druk nr 963.

¹⁰ Trybunał Konstytucyjny, sprawa zarejestrowana pod sygnaturą Kp 1/23.

co uniemożliwia rozpoznanie wspomnianego wniosku w pełnym składzie, a także efektywne funkcjonowanie ZOSTK. Wreszcie, w zupełności nie odnosi się do tego, że przyjęcie przedmiotowego projektu teoretycznie pozwoli na obejście przynajmniej części problemów wynikających z omawianego sporu, umożliwiając uznanie kwestionowanej nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym za zgodną z Konstytucją.

Wszystkie te okoliczności dowodzą, że celem zmiany ustawy ma być *de facto* przełamanie impasu w funkcjonowaniu Trybunału. Przyjęta ustawa ma pośrednio doprowadzić do konstytucyjnej legitymizacji uchwalonej nowelizacji ustawy o SN i odblokowania środków z Krajowego Planu Odbudowy.

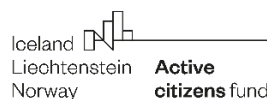
Można również wskazać, że przy pomocy opiniowanego projektu posłowie rządzącej większości próbują minimalizować negatywne skutki własnej polityki odnoszącej się do Trybunału Konstytucyjnego. Do tych ostatnich zaliczyć można uzależnienie TK od rządzącego obozu politycznego i trwających go sporów wewnętrznych, wybór w jego skład osób nielegitymujących się ustawowymi kryteriami do pełnienia funkcji sędziego Trybunału, czy wreszcie wpływanie na wydawane przez TK orzeczenia. Tym samym proponowana nowelizacja to nic więcej niż instrumentalna próba ratowania sytuacji, którą rządząca większość własnoręcznie wykreowała.

Reasumując – przedmiotowy projekt wpisuje się w długotrwałą tradycję poselskich projektów ustaw autorstwa rządzącej większości parlamentarnej nakierowanych na ograniczenie skutków własnych błędów i osiągnięcie krótkotrwałej korzyści politycznej. Z tych względów, zdaniem HFPC, prace nad projektem nie powinny być kontynuowane.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu HFPC
[podpisano elektronicznie]



*Opinia została opracowana w ramach działań
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dofinansowanych z Funduszy Norweskich
w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*