



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

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

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, 17 października 2016 r.

1311/2016/MPL

**Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu**

Szanowny Panie Marszałku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoją opinię do projektu ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 880). Projektowana regulacja, zdaniem jej twórców, stanowi wykonanie raportu zespołu ekspertów do spraw Trybunału Konstytucyjnego powołanego przez Marszałka Sejmu. Określa ona prawa i obowiązki sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sposób nawiązania, zakres i zasady ustania stosunku służbowego sędziów Trybunału, sprawy immunitetu i nietykalności osobistej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału.

Znaczna część przyjętych w niej rozwiązań stanowi powtórzenie obecnie obowiązujących zapisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz zapisów Konstytucji RP. Sprawia to, że w przeważającej części przewidywane przez nią rozwiązania nie budzą wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak, że ww. projekt nie zawiera w sobie przepisów, które wymagają komentarza ze strony Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Kolejna nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, iż omawiana regulacja jest już piątą, w okresie ostatnich dwóch lat, istotną próbą zmiany ustawy dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego.

Co więcej, w momencie sporządzania niniejszej opinii, od ostatniej takiej zmiany minęły niecałe trzy miesiące. Ponadto już w chwili uchwalania obecnie obowiązującej ustawy, znane były ustalenia zespołu ekspertów dotyczące problematyki Trybunału Konstytucyjnego. Mimo to nie zostały one wykorzystane w toku prac nad poprzednią ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. W znaczący sposób niweluje to głos projektodawcy, uzasadniający konieczność uchwalenia przedmiotowego projektu treścią raportu zespołu ekspertów do spraw Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie tak częste zmiany ustawy o charakterze ustrojowym, regulującej działalność jednej z najważniejszych instytucji Rzeczypospolitej, niewątpliwie nie służą budowaniu autorytetu państwa prawa, jak również upowszechnianiu zasad działania Trybunału wśród obywateli. Wreszcie wpływają na znaczący spadek liczby spraw rozpoznawanych przez Trybunał, co przekłada się na osłabienie ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek.

Ustawy regulujące działalność Trybunału Konstytucyjnego

Przepisy końcowe przedmiotowego projektu wskazują, że niniejsza ustawa nie będzie jedyną, mającą regulować działalność Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności stanowią one, iż przedmiotowy projekt jest pierwszym z co najmniej trzech ustaw odnoszących się do tego zagadnienia.

Drugim z nich niewątpliwie będzie ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trzecim, przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co istotne dla przedmiotowego projektu, dopiero w tej ostatniej ustawie zostanie określony termin wejścia w życie ustawy będącej przedmiotem niniejszej analizy.

W chwili obecnej opinii publicznej znana jest treść jedynie projektowanej ustawy o statusie sędziów Trybunału. Wydaje się, że powinna ona być procedowana jednocześnie z dwoma pozostałymi ustawami, które mają w przyszłości, zdaniem projektodawców, regulować kwestię Trybunału Konstytucyjnego. Tylko taki sposób postępowania pozwoli stworzyć spójną oraz komplementarną regulację materii dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego. Procedowanie jedynie jednej z ustaw z zapowiadanego bloku projektów może prowadzić do odmiennego uregulowania kwestii wzajemnie powiązanych, co w przyszłości będzie grozić zaistnieniem istotnych problemów w praktyce stosowania nowego prawa.

Wybór sędziów TK

Bliższego przyjrzenia się wymaga kwestia zasad wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 2 projektu zagadnienia te określa jedynie Regulamin Sejmu. Tego rodzaju rozwiązanie należy uznać za chybione. W ocenie HFPC kwestia ta należy do kategorii materii ustawowej i powinna być regulowana w przeważającej części przez przepisy o randze ustawy.

Przede wszystkim należy zauważyć, że kwestia wyboru sędziów TK ma znaczenie dla praw i obowiązków osób ubiegających się o stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Już tylko z tego powodu kwestia ta powinna być regulowana w formie ustawy, która poprzez dużo bardziej złożony tryb jej uchwalania jest odporniejsza na nieprzemyślane zmiany. Proces jej stanowienia w sposób pełniejszy pozwala na uwzględnienie głosu społeczeństwa obywatelskiego.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że sytuacja, w której tryb wyboru ustanowiony jest zarówno w Regulaminie Sejmu i ustawie regulującej daną instytucję, nie należy do rzadkości. Podobne rozwiązanie funkcjonuje na gruncie ustaw określających wybór Prezesa NIK czy też Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawy dotyczące tych instytucji wskazują m.in. podmioty władne złożyć wnioski o powołanie określonych osób na te stanowiska. Mając to na uwadze, odejście od takiego rozwiązania w proponowanym projekcie ustawy, należałoby uznać za wyjątek od dotychczasowej praktyki.

Warto przy tym przypomnieć, że zagadnienie to było już w przeszłości przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. stwierdził on m.in., że *kwestia podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK bezwzględnie i w całości wymaga regulacji ustawowej*¹.

Obowiązki sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Należy odnieść się również do treści art. 20 projektowanej ustawy. Zabrania on Sędziom Trybunału Konstytucyjnego m.in. bycia członkiem zarządu, rady nadzorczej spółki prawa handlowego, spółdzielni, a także posiadania w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, ust. 1312.

Unormowanie to odpowiada w swej treści temu, które obecne jest w ustawie z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, a także w ustawie z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. W ustawach tych nie funkcjonuje jednak rozwiązanie przewidziane w art. 20 ust. 3 projektu, zgodnie z którym zyski z tytułu posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego sędzia Trybunału przekazuje na wskazane przez siebie cele publiczne. Niewykonanie tego obowiązku ustawodawca uznaje za równoznaczne ze zrzeczeniem się przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego urzędu.

Niestety uzasadnienie projektu milczy na temat racji, które miałyby uzasadniać takie, a nie inne uregulowanie ww. kwestii. Wydaje się, że źródłem tego rozwiązania w zakresie ograniczenia roli czynnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w życiu publicznym, podobnie jak w przypadku sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, jest chęć uniknięcia konfliktu interesów.

Nie ma przy tym żadnych powodów, dla których w tej konkretnej sytuacji należałoby różnicować sytuację prawną sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, a także sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Do wszystkich z nich odnoszą się konstytucyjne normy z art. 178 ust. 3 oraz 195 ust. 3 Konstytucji zakazujące sędziom prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustawodawca zwykły nie zdecydował się na rozróżnienie standardu dotyczącego sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, może zastanawiać, dlaczego projektodawca próbuje odmiennie uregulować kwestie odnoszące się do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zróżnicowaniem tym jest niewątpliwie wspomniana już treść art. 20 ust. 3 projektu ustawy.

Mając to na uwadze należy skonstatować, iż w wyniku zastosowania tego przepisu dochodzi do utraty przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego praw majątkowych w postaci zysków z udziałów lub akcji. Grożąca sankcja, w postaci pozbawienia urzędu, wskazuje, iż ta utrata prawa własności ma charakter przymusowy. Stanowi więc przypadek *sui generis* wywłaszczenia. Unormowanie to nie znajduje przy tym uzasadnienia w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje, iż wywłaszczenie może nastąpić jedynie na cel publiczny za słusznym odszkodowaniem.

Oceniając tę kwestię należy wskazać, że ustawodawca posługuje się w nim nieprecyzyjnym pojęciem „zysk”, co do którego treści można mieć wątpliwości. W szczególności nie wiadomo, czy jest ono równoznaczne z pojęciem „dochodu” występującym na gruncie prawa podatkowego, czy też z pochodzącym z tej samej gałęzi prawa terminem „przychód”. Powstaje również pytanie, czy za zysk taki można będzie uznać sam wzrost wartości udziałów lub akcji będących w posiadaniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Równie problematyczne w tym kontekście może być odgadnięcie, czym jest cel publiczny. Wyrażenie to nie jest zdefiniowane w projektowanej ustawie. Trudno odnosić do niego również rozumienie tego pojęcia wypracowane na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami. Projektodawca nie wskazał, czy spełnieniem obowiązku wynikającego z treści art. 20 ust. 3 będzie przekazanie zysków na rzecz np. fundacji, stowarzyszenia, czy też gminy.

Jest to o tyle istotne, iż z brakiem wykonania tego obowiązku wiąże się niezwykle surowa sankcja, w postaci przyjęcia, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego zrzekł się urzędu. Ustawodawca nie przewidział przy tym żadnego mechanizmu awaryjnego, na wypadek zdarzeń losowych uniemożliwiających sędziemu wykonanie takiego obowiązku, jak np. choroba czy wypadek. Sankcja ta ma przy tym charakter nieproporcjonalny do celu, jaki realizuje treść art. 20 ust. 3 projektowanej ustawy.

Uwaga ta odnosi się przy tym także do innych sytuacji, w których sędziemu Trybunału grozi utrata urzędu w związku z niedokonaniem obowiązku określonego przez projektowaną ustawę. Zaliczyć do nich należy: złożenie oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o stanie zdrowia, a także złożenie oświadczenia o stanie majątkowym.

W powiązaniu z niezwykle surową sankcją przewidzianą w projektowanej ustawie uregulowania te mogą prowadzić do stworzenia niezwykle zagrożenia dla statusu sędziów Trybunału. Będą oni musieli wyjątkowo uważnie obserwować kalendarz, bacząc, aby nie ominąć żadnego z terminów na złożenie stosownego oświadczenia. Powstaje przy tym pytanie, czy tego rodzaju unormowania, cechujące się nieproporcjonalnością i automatyzmem stosowania, ustanawiające rozmaite drogi do wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, nie powiązane nawet pośrednio z uchybieniem przez sędziego

Trybunału godności urzędu, nie prowadzą do obejścia konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Stan spoczynku

Projektowana regulacja w art. 27 ust. 2 zakłada, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego przechodzi w stan spoczynku po osiągnięciu wieku określonego w art. 30 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, a więc z chwilą ukończenia 70 roku życia. Może on przy tym nadal sprawować urząd, jeśli przedstawi zaświadczenie lekarskie, że jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego. Nieprzedstawienie takiej opinii równoznaczne jest z przejściem sędziego w stan spoczynku.

Unormowanie to jest w swoim brzmieniu tożsame z funkcjonującym na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym, a także zbliżone do analogicznych przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (tam jednak limit wieku został ustanowiony na poziomie 67 lat). Istotną różnicą jest wpisanie w ust. 4 zd. 2 przedmiotowego artykułu sankcji za nieprzedłożenie ww. zaświadczenia. Zgodnie z nim sędzia zobligowany jest do przedstawienia kolejnych zaświadczeń Prezesowi Trybunału co roku, do dnia 31 stycznia. Nieprzedstawienie takiego zaświadczenia jest równoznaczne ze zrzeczeniem się przez sędziego Trybunału urzędu.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której to samo zachowanie (nieprzedłożenie oświadczenia o stanie zdrowia), może prowadzić do dwóch różnych skutków prawnych. Pierwszym jest przejście w stan spoczynku, zgodnie z art. 27 ust. 2 projektu ustawy. Drugim zaś wygaśnięcie mandatu sędziego (art. 27 ust. 4 w zw. z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy). To ostatnie nie gwarantuje przy tym sędziemu Trybunału, że przejdzie on jednocześnie w stan spoczynku. Zgodnie bowiem z treścią art. 27 ust. 1 i 2 sędzia Trybunału przechodzi w stan spoczynku po zakończeniu kadencji lub z chwilą ukończenia 70 roku życia.

Ponadto rozwiązanie wprowadzające domniemanie prawne wskazujące na brak zdolności sędziów Trybunału do orzekania po ukończeniu przez nich 70 roku życia, może zostać uznane za niezgodne z treścią art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Podkreślić przy tym należy, iż przepis ten ma charakter kategoriyczny i nie przewiduje w swej treści żadnych wyjątków.

Wyrażona nim kadencyjność sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że ich sytuacji prawnej, w tym konkretnym przypadku, nie można porównać ze statusem sędziów Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych, którzy powoływani są na nieokreślony czas. Trafnie zauważają bowiem A. Mączyński i J. Podkowiak, iż „kadencyjność urzędu sędziego TK musi być jednak postrzegana przede wszystkim jako gwarancja jego nieusuwalności z pełnionego urzędu w okresie kadencji, a w konsekwencji zabezpieczenie niezawisłości sędziego i niezależności samego TK. O ile bowiem art. 180 ust. 1 dotyczy głównie nieusuwalności ze stanu sędziowskiego, o tyle art. 194 ust. 1 w zw. z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP zabezpiecza niezależność TK przed niedopuszczalnością odwołania sędziów TK z zajmowanego urzędu w okresie jego dziewięcioletniej kadencji przez jakiegokolwiek organ nienależący do władzy sądowniczej i poza przypadkami określonymi w ustawie, które dodatkowo muszą być ściśle związane z uchybieniem godności urzędu lub naruszeniem prawa przez sędziego”². *Lege non distinguente* dotyczy to również przypadków, w których wiek lub stan zdrowia sędziego Trybunału nie pozwala mu na sprawowanie jego funkcji. Dlatego też, zdaniem HFPC, uregulowanie, które prowadzi do przerzucenia ciężaru wykazania dobrego stanu zdrowia na sędziego Trybunału i pozwala na zakończenie jego kadencji, gdy nie wywiąże się on z tego obowiązku, musi być uznane za sprzeczne z Konstytucją.

Ponadto, wobec treści art. 28 ust. 2 projektowanej ustawy, który pozwala na to, aby Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w razie wątpliwości, zwróciło się do lekarza orzecznika ZUS z prośbą o wydanie orzeczenia o trwałej niezdolności sędziego Trybunału do pełnienia urzędu, tego rodzaju regulacja musi być uznana za zwyczajnie zbyt dużą.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w stanie spoczynku

Za kontrowersyjny w swej treści należy uznać art. 29 projektowanej ustawy. Odnosi się on do sytuacji sędziów w stanie spoczynku. Jego ust. 2 stanowi, że sędzia odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności sędziego Trybunału w stanie spoczynku, naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.

² A. Mączyński, J. Podkowiak, Konstytucja RP (red. M. Safjan, L. Bosek), Komentarz do art. 194, str. 13, Legalis

Przede wszystkim przepis ten trudno analizować bez posiadania podstawowej informacji, czym będzie Kodeks Etyczny Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jaka będzie jego treść, a także kto i w jakiej formie odpowiedzialny będzie za uchwalenie przedmiotowego dokumentu. Informacji takich niestety próżno szukać w uzasadnieniu przedmiotowego dokumentu, który wskazuje jedynie, że kodeks taki ma być uchwalony na podstawie odrębnych przepisów prawa.

Niemniej, HFPC jest zdania, że kodeks taki będzie mógł być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału (zarówno czynnych, jak i w stanie spoczynku) jedynie wtedy, gdy do jego uchwalenia zobowiązane będzie Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym wypadku, z chwilą uchwalenia go np. w formie ustawy, taki stan rzeczy należałoby zakwalifikować, jako zbyt daleką ingerencję w autonomię Trybunału Konstytucyjnego, co automatycznie prowadziłoby do zarzutu naruszenia art. 10 Konstytucji.

Analizując inne podstawy odpowiedzialności sędziów Trybunału, za dosyć enigmatyczne należy uznać sformułowanie „*inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości*”. Co prawda wyrażenie to było już w przeszłości podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego (choćby w ustawie z 2015 r.), nigdy jednak nie odnosiło się do odpowiedzialności sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. Warto więc zadać pytanie o racje, które przemawiają za takim, a nie innym uregulowaniem tej kwestii. Niestety po raz kolejny uzasadnienie przedmiotowego projektu nie odpowiada na tak zadane pytanie.

Pytanie to jest o tyle, istotne, gdy zauważy się, że zarówno sędziowie sądów powszechnych w stanie spoczynku, jak i sędziowie Sądu Najwyższego w stanie spoczynku, nie odpowiadają za „*inne nieetyczne zachowania mogące podważyć zaufanie do ich bezstronności lub niezawisłości*”. Podstawą odpowiedzialności takich sędziów jest wyłącznie uchybienie godności sędziego.

W ocenie HFPC, istnieje przy tym ryzyko, że sformułowanie to, może posłużyć za podstawę do zamknięcia ust sędziom Trybunału w stanie spoczynku. Trudno bowiem uzasadnić, dlaczego klauzula dotycząca zachowań wpływających na zaufanie do bezstronności lub niezawisłości danego sędziego powinna być stosowana wobec sędziów w stanie spoczynku. Sędziowie Ci wszakże nigdy już nie będą orzekali. Dlaczego więc mieliby być zmuszeni przez

ustawodawcę do rezygnacji, w imię bezstronności, np. z wolności słowa i prawa zabierania głosu na tematy ważne społecznie. O potrzebie uczestnictwa ich w debacie publicznej najlepiej zresztą świadczy obecny spór o Trybunał Konstytucyjny, w którym, po obu jego stronach, wypowiadają się byli sędziowie Trybunału prezentujący racje przemawiające za określonym rozumieniem przepisów Konstytucji RP.

2 wyrazami szacunku,

Lenur Kerymov



Skarbnik Zarządu

