



# HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

## RADA FUNDACJI

Halina Borzowska-Dąbrowka  
Jerzy Ciemniowski  
Janusz Grzbiak  
Michał Nawrocki

Marek Antoni Nowicki  
Teresa Romer  
Miroslaw Wyrzykowski

## ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara  
Wiceprezes: Adam Bodnar  
Sekretarz: Maciej Nowicki  
Skarbnik: Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Klosowska

Warszawa, dnia 7 maja 2015 r.

1150/2015/MPL/BG/MSz

**Szanowna Pani**  
**poseł Stanisława Prządka**  
**Przewodnicząca Komisji Sprawiedliwości**  
**i Praw Człowieka**  
**Sejm RP**

**Szanowny Pan**  
**poseł Wojciech Szarama**  
**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**  
**Sejm RP**

**Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące zmian w zakresie  
udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem  
Konstytucyjnym**

Szanowna Pani Przewodnicząca,  
Szanowny Panie Przewodniczący,

Przedmiotem wspólnych prac komisji sejmowych: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawczej jest obecnie sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>. Podczas prac Podkomisji zaproponowana została poprawka do projektu ustawy zmieniająca reguły uczestnictwa Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem. Prezydencki projekt ustawy zmieniono w ten sposób, że odstąpiono od obligatoryjnego uczestnictwa Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem na rzecz uczestnictwa fakultatywnego. Na wspólnym posiedzeniu kierowanych przez Państwa Komisji w dniu 6 maja 2015 r., takie rozwiązanie zostało następnie przyjęte przez Komisję, mimo podjętych prób jego zmiany<sup>2</sup>. W

<sup>1</sup> Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 1590. Sprawozdanie podkomisji z 9 kwietnia 2015 r. dostępne jest pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr\\_1590/\\$file/spr\\_1590.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr_1590/$file/spr_1590.pdf).

<sup>2</sup> Odrzucono poprawkę przywracającą poprzednie brzmienie projektu zaproponowaną przez posła Andrzeja Dere.

ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka potrzeba wprowadzenia takiej zmiany nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, jak również nie odzwierciedla jej dotychczasowa praktyka udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W obecnym stanie prawnym udział Prokuratora Generalnego jest obligatoryjny w przypadku każdego postępowania<sup>3</sup>. W sprawozdaniu podkomisji, nad którym pracowano od marca 2014 r. do kwietnia 2015 r., zawarto rozwiązanie, zgodnie z którym uczestnikiem postępowania przed Trybunałem jest Prokurator Generalny, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu<sup>4</sup>. Wyznaczony przy tym został termin zarówno na przystąpienie Prokuratora do postępowania (30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez skład orzekający), jak również następnie na przedstawienie stanowiska w sprawie (30 dni)<sup>5</sup>.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, ograniczenie roli Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi zaprzeczenie dotychczasowej praktyce konstytucyjnej wypracowanej przez Prokuratora Generalnego, przejawiającej się w merytorycznym zaangażowaniu w rozstrzyganiu wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniach stał nieodzownym elementem procedury badania zgodności norm prawnych z Konstytucją.

Jak wskazywano podczas ostatniego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, rola i znaczenie Prokuratora Generalnego w postępowaniach przed Trybunałem może być porównywana z pozycją Rzecznika Generalnego przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Obserwacje Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka poczynione przez wiele lat uczestnictwa w rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazują, że prokuratorzy Prokuratury Generalnej są częstokroć jedynymi uczestnikami postępowania, którzy mogą nawiązać merytoryczny dialog z sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Dialog taki nie jest regułą w przypadku uczestnictwa w rozprawach przed TK przedstawicieli Sejmu, którzy nie mogą występować razem z profesjonalnymi pełnomocnikami.

Fakultatywność przystępowania do postępowań zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym może rodzić pytania dotyczące kryteriów przyjętych przy wyborze spraw, do których powinien przystępować Prokurator Generalny. Ewentualne przystąpienie do określonych postępowań rozstrzygających zagadnienia o charakterze fundamentalnym dla procesu politycznego może rodzić zarzuty o polityczny koniunkturalizm Prokuratora Generalnego, co ostatecznie osłabi jego ustrojową pozycję. Dlatego też o wiele lepszym rozwiązaniem – mającym oparcie w tradycji konstytucyjnej ukształtowanej po 1997 r. – jest utrzymanie obowiązkowego udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniach przed Trybunałem.

---

<sup>3</sup>Art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zmianami.

<sup>4</sup>Art. 56 pkt 9 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w wersji zaproponowanej przez Podkomisję nadzwyczajną powołaną do rozpatrzenia projektu:  
[http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr\\_1590/\\$file/spr\\_1590.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr_1590/$file/spr_1590.pdf).

<sup>5</sup>Art. 82 ust. 3 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w wersji zaproponowanej przez Podkomisję nadzwyczajną powołaną do rozpatrzenia projektu:  
[http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr\\_1590/\\$file/spr\\_1590.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr_1590/$file/spr_1590.pdf).

Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze<sup>6</sup>, Prokurator Generalny stoi na straży praworządności (art. 2 ustawy). Wynika to również z roty ślubowania, którą Prokurator Generalny składa przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej – jednym z jej elementów jest zobowiązanie się do stania na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa oraz strzeżenie praworządności (art. 10a ustawy). Stąd też rozwiązaniem spójnym systemowo jest jego udział w postępowaniach dotyczących hierarchicznej kontroli norm, jako przejawu realizacji ustrojowej roli, którą pełni Prokurator Generalny.

Ponadto, zniesienie obowiązku udziału w postępowaniu przed TK nie przyniesie żadnych oszczędności budżetowi prokuratury, jak również nie przyspieszy postępowań przed Trybunałem, co jest zakładanym celem rozpatrywanego przez Komisję projektu ustawy.

Wprowadzenie tak istotnych zmian prawa w regulacji odnoszącej się do pozycji Prokuratora Generalnego nie zostało poprzedzone szerszymi konsultacjami społecznymi, np. ze strony Krajowej Rady Prokuratury. Co więcej, rozwiązanie takie jest forsowane pomimo wyraźnego sprzeciwu najważniejszych organów konstytucyjnych, m.in. Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa<sup>7</sup>. Wskazywano przy tym, że obowiązkowy udział Prokuratora Generalnego w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym jest niezbędny – pomaga w wielu przypadkach we wszechstronnym rozpatrzeniu sprawy przez Trybunał<sup>8</sup>.

Reforma prokuratury przeprowadzona w 2009 r.<sup>9</sup> doprowadziła do zerwania unii personalnej między Ministrem Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym. Prokuratorowi pozostawiono przy tym szereg kompetencji wynikających bezpośrednio z samej Konstytucji. Część z nich jest bezpośrednio związanych z postępowaniami przed Trybunałem. Po tej reformie Prokurator Generalny stał się organem niezależnym od rządu. Dlatego zupełnie niezrozumiałym jest odchodzenie od obligatoryjnego uczestnictwa Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed TK przy jednoczesnym wprowadzaniu obowiązkowego uczestnictwa Rady Ministrów w każdym postępowaniu przed Trybunałem<sup>10</sup>. Rada Ministrów nie ma bowiem kompetencji prawotwórczych w przypadku projektów ustaw, odpowiadać może jedynie za rozporządzenia wydawane przez nią, Prezesa Rady Ministrów, czy poszczególnych ministrów.

Podsumowując, przy okazji zmian ustrojowych w Trybunale Konstytucyjnym zainicjowanych projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym proponowane jest rozwiązanie mające fundamentalne znaczenie dla pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego i jego roli w ochronie praworządności oraz ładu konstytucyjnego. Formą prawną jego wprowadzenia jest poprawka poselska wprowadzona na ostatnim posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekt. Nie przedstawiono w żaden sposób skutków wprowadzenia takiej zmiany dla rozpoznawania spraw przez TK. Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej przedstawione argumenty,

<sup>6</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 j.t. ze zmianami.

<sup>7</sup> Stanowiska zaprezentowane przez przedstawicieli ww. instytucji podczas wspólnego posiedzenia Komisji w dniu 6 maja 2015 r., zob. [http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje\\_arch.xsp#15BDEE03D78566EBC1257E3400331890](http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp#15BDEE03D78566EBC1257E3400331890).

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1375.

<sup>10</sup> Art. 56 pkt 5 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w wersji zaproponowanej przez Podkomisję nadzwyczajną powołaną do rozpatrzenia projektu: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr\\_1590/\\$file/spr\\_1590.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spr_1590/$file/spr_1590.pdf).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje do kierowanych przez Państwa Komisji o odstąpienie od zmian w zakresie udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

*Stanowisko opracowane zostało przez Barbarę Grabowską-Moroz oraz Michała Szwastę w ramach prac programu „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka<sup>11</sup>*

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
WICEPREZES ZARZĄDU  
*Adam Bosniak*

<sup>11</sup> Program sponsorowany jest z dotacji przyznanej w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.