

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 27 listopada 2017 r.

w przedmiocie projektu ustawy o europejskiej partii politycznej i europejskiej fundacji politycznej (nr z wykazu prac legislacyjnych: UC93)

I

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią zmodyfikowanego projektu ustawy o europejskiej partii politycznej i europejskiej fundacji politycznej, przedstawionego do zaopiniowania przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 17 października 2017 r. (znak DL-II-4392-1/17/54), podtrzymuje wyrażoną w dniu 15 września 2017 r. negatywną opinię odnośnie wprowadzenia wyłącznej kompetencji Prokuratora Generalnego do występowania z wnioskiem o wykreślenie europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej z rejestru prowadzonego przez Urząd ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych.

W dniu 15 września 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa wydała opinię dotyczącą projektu ustawy o europejskiej partii politycznej i europejskiej fundacji politycznej, przedstawionego do zaopiniowania przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 24 sierpnia 2017 r. (znak DL-II-4392-1/17/33). Zgodnie z art. 10 i 31 projektu ustawy, organem właściwym do skierowania do Urzędu ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych wniosku o wykreślenie europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej z rejestru prowadzonego przez ten Urząd, miał być Prokurator Generalny. Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła uwagę, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EUROATOM) Nr 1141/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz. Urz. UE L 317 z 4 listopada 2014 r., dalej jako rozporządzenie) w art. 16 ust. 3 pkt b przewiduje uprawnienie dla państwa członkowskiego do skierowania należycie uzasadnionego wniosku o wykreślenie z rejestru tych podmiotów w sytuacji poważnego zaniedbania obowiązków przewidzianych w krajowym prawie i po wyczerpaniu wszystkich środków krajowych. Rozporządzenie powyższe nie precyzuje jednak trybu kontroli przestrzegania obowiązującego prawa kraju będącego siedzibą europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej, ani organu właściwego do wystąpienia do Urzędu z wnioskiem o dokonanie wykreślenia z rejestru. Możliwość regulacji tych kwestii pozostawiono zatem państwom członkowskim.

Rada wskazała, że wątpliwym jest powierzenie wyżej opisanej kompetencji jednemu organowi, jakim jest Prokurator Generalny, przy rezygnacji z jakiegokolwiek kontroli sądowej zgodności działalności europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej z Konstytucją i przepisami ustaw. Przewidziane w projekcie ustawy wyłączenie zastosowania Rozdziału 5 zatytułowanego „Postępowanie w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych” ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 876 ze zm.) do europejskich partii politycznych oraz Rozdziału 3 zatytułowanego „Nadzór nad stowarzyszeniami” ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210) do europejskich fundacji politycznych, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa uczyniłoby Prokurator Generalny organem posiadającym wyłączną kompetencję do stwierdzenia poważnego naruszenia obowiązków przewidzianych w prawie krajowym przez te podmioty i wystąpienia z wnioskiem o wykreślenie ich z rejestru prowadzonego przez Urząd ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych, a co za tym idzie, do zainicjowania procedury ich delegalizacji na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Tego rodzaju rozwiązanie legislacyjne stało w sprzeczności z dotychczas wypracowanymi standardami demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którymi kontrola nad przestrzeganiem krajowego porządku prawnego przez partie polityczne i stowarzyszenia jest sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny i sądy powszechne.

Krajowa Rada Sądownictwa podkreśliła, że ma to szczególne znaczenie ze względu na ustrojową pozycję Prokuratora Generalnego, który jest personalnie związany z urzędem Ministra Sprawiedliwości, a urząd ten często pełniony przez osoby zaangażowane w bieżące wydarzenia polityczne. Z tego względu zrezygnowanie z krajowej kontroli prawidłowości wykonywania obowiązków wynikających z krajowego systemu prawnego przez europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne na rzecz wprowadzenia uprawnienia do złożenia stosownego wniosku przez Prokuratora Generalnego nie mogło zostać uznane za prawidłowe wykonanie art. 16 ust. 3 rozporządzenia w porządku krajowym.

Należy przy tym zaznaczyć, że uwagi Krajowej Rady Sądownictwa były zbieżne z uwagami złożonymi przez Prokuraturę Krajową, która również kwestionowała wyłączenie kontroli celów i działalności europejskich partii politycznych sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny na rzecz Prokuratora Generalnego. Co więcej, Prokuratura Krajowa wskazała na wątpliwości natury formalnej odnośnie do sposobu i trybu w jakim miałyby następować stwierdzenie przez Prokuratora Generalnego poważnego naruszenia obowiązków przewidzianych w prawie krajowym przez europejską partię polityczną, a ponadto zauważyła

potrzebę badania zgodności celów lub działalności europejskiej partii politycznej z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny.

II

W dniu 18 października 2017 r. do Krajowej Rady Sądownictwa wpłynął zmodyfikowany projekt ustawy o europejskiej partii politycznej i europejskiej fundacji politycznej, w którym nie uwzględniono wyżej przytoczonych uwag Rady i Prokuratury Krajowej.

Projektodawca uzasadnił nieuwzględnienie uwag zarówno Prokuratury Krajowej, jak i Krajowej Rady Sądownictwa poprzez powołanie się na art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który w jego ocenie uniemożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności europejskich partii politycznych. Jest to, w ocenie projektodawcy, podyktowane zamkniętym katalogiem uprawnień Trybunału, które zostały wymienione w art. 188 pkt 1–5 Konstytucji RP.

Projektodawca wskazał dodatkowo, że rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo o stowarzyszeniach, a dotyczące nadzoru nad stowarzyszeniami nie przystają do natury podmiotów takich jak europejskie fundacje publiczne, których działalność skoncentrowana jest głównie na wspieraniu europejskich partii politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim. Na poparcie swoich tez podniósł ponadto, że osobowość prawna europejskich fundacji publicznych i europejskich partii politycznych związana jest z wpisem do rejestru prowadzonego przy Urzędzie ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych, a nie z wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego.

III

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w zarówno w pierwotnym projekcie ustawy, jak i w jego wersji przekazanej przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 17 października 2017 r. przewidziano środki kontroli sądowej, tj. przede wszystkim obowiązek uzyskania zaświadczenia o zgodności z przepisami polskiego prawa wydawanego przez właściwy sąd (sąd prowadzący ewidencję partii polityczny i sąd rejestrowy) zawsze przy rejestracji europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej w Urzędzie, jak i przy okazji każdej zmiany statutu. Środki te nie pozostają jednak w związku z uprawnieniem Prokuratora Generalnego wskazanym w art. 10 i 30 projektu ustawy (zmiana numeracji z art. 31 na art. 30) i nie będą miały wpływu na ocenę zasadności wystąpienia z wnioskiem o wykreślenie europejskiej partii politycznej z rejestru przez ten Organ.

Nie jest również uzasadnione rezygnowanie z kontroli sądowej zgodności celów i działalności europejskich partii politycznej oraz europejskich fundacji politycznych i zastępowanie jej niepodlegającą zaskarżeniu decyzją jednoosobowego organu, jakim jest Prokurator Generalny. Tego rodzaju rozwiązania systemowego nie uzasadnia również treść art. 188 Konstytucji, który w sposób enumeratywny wymienia kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Uznanie, że Ustawa Zasadnicza nie dopuszcza rozszerzenia uprawnień tego organu o badanie zgodności celów i działalności europejskich partii politycznych z Konstytucją nie może prowadzić do wniosku, że materia ta nie zasługuje na zwiększoną ochronę sprawowaną w ramach Sądu Najwyższego lub sądownictwa powszechnego. Przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu jednocześnie urząd Prokuratora Generalnego kompetencji do stwierdzenia zgodności celów i działalności europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej z Konstytucją i przepisami ustaw stanowi znaczne obniżenie standardów kontroli w stosunku do standardów stosowanych do badania celów i działalności partii politycznych oraz stowarzyszeń krajowych. Stoi to w sprzeczności z dotychczas wypracowanymi standardami demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którymi kontrola nad przestrzeganiem krajowego porządku prawnego przez partie polityczne i stowarzyszenia jest sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny i sądy powszechne. Cele działalności europejskich partii politycznych są ze swej istoty zbliżone do celów działalności krajowych partii politycznych, a co za tym idzie, odmienne traktowanie tych podmiotów jest nieuzasadnione. Ochrona konstytucyjnych zasad: wolności tworzenia partii politycznych (art. 11 ust. Konstytucji), niedyskryminacji w życiu politycznym (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) wymaga wprowadzenia transparentnego systemu kontroli europejskich partii politycznych oraz europejskich fundacji politycznych.

Powierzenie Prokuratorowi Generalnemu, który pełni również funkcję Ministra Sprawiedliwości, kompetencji do występowania z wnioskiem o wykreślenie europejskiej partii politycznej z rejestru i tym samym do stwierdzania braku zgodności celów i działalności europejskiej partii politycznej oraz europejskiej fundacji politycznej z krajowym systemem prawnym stanowi uprawnienie władzy wykonawczej do dokonywania czynności, które były uprzednio zastrzeżone dla Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych. Tego rodzaju rozwiązanie może, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, budzić powszechne wątpliwości co do obiektywności dokonywanych przez Prokuratora Generalnego czynności w stosunku do poszczególnych partii politycznych i fundacji działających na prawach stowarzyszenia, szczególnie w braku odpowiednich zasad postępowania oraz katalogu ustawowych przesłanek uprawniających do wystąpienia

z wnioskiem o wykreślenie tych podmiotów z rejestru. Tak ukształtowane uprawnienie Prokuratora Generalnego nie może zatem zostać uznane za transparentne i zapewniające należyty poziom ochrony podstawowych wolności obywatelskich, mających swoje źródła w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/02 z 26 października 2012 r.).

Mając na uwadze powyższe, Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje uwagi zawarte w opinii z 15 września 2017 r. odnośnie proponowanego brzmienia art. 10 i 30 projektu ustawy.