



WICEPREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
Jacek Trela

Do druku nr 166

Warszawa, dnia 18 stycznia 2015 r.

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-296/15

NRA-12-SM-1.1.2016

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 grudnia 2015 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przygotowaną przez adw. dr hab. Szymona Byczko.

z poważaniem
Jacek Trela

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 21-01-2016

Łódź, 11 stycznia 2016 r.

Prof. UŁ dr hab. adw. Szymon Byczko
Przewodniczący
Komisji do spraw Postępowania Konstytucyjnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

OPINIA

dotycząca projektu nowelizacji niektórych przepisów Konstytucji

1. Przed przejściem do oceny konkretnych propozycji zawartych w poselskim projekcie nowelizacji Konstytucji należy poczynić kilka uwag o naturze ogólnej.

Po pierwsze, ustawodawca konstytucyjny dysponuje zdecydowanie większą niż ustawodawca zwykły swobodą w kształtowaniu budowanych przez siebie norm, ponieważ normy konstytucyjne mają charakter nadrzędny wobec innych norm prawa. W szczególności, są one nadrzędne wobec norm ustawowych oraz wobec norm prawa międzynarodowego wynikających z wiążących Polskę traktatów międzynarodowych. Taka swoboda jest jednak możliwa do uzyskania jedynie w szczegółowo opisanym trybie, wynikającym z art. 235 Konstytucji.

Po drugie, duża swoboda ustawodawcy konstytucyjnego nie oznacza całkowitego oderwania od ogólnych zasad poprawnej legislacji. W omawianym przypadku szczególną uwagę należy zwrócić na wewnętrzną spójność aktu prawnego i unikanie sprzeczności poziomych - pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami Konstytucji. Ustawodawca konstytucyjny ma swobodę w kształtowaniu zasad podstawowych dla funkcjonowania państwa (oczywiście w granicach wyznaczonych przez zasady elementarne, wynikające np. z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka), winien robić to jednak w sposób spójny i przemyślany. W przeciwnym wypadku może dojść do sytuacji, w której te podstawowe zasady będą niemożliwe do odczytania i zastosowania w praktyce.

2. Zgodnie z omawianym projektem w Konstytucji zmieniono by zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, dodając art. 183 ust. 1a. Zgodnie z tym przepisem Sąd

Najwyższy orzeka o zgodności z Konstytucją ustawy regulującej organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Można mieć do tego przepisu dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, łamie on zasadę wyłączności kompetencji dla rozstrzygania o zgodności aktów prawnych z Konstytucją zastrzeżonej dla Trybunału Konstytucyjnego. Ten organ został specjalnie zaprojektowany i umieszczony w Konstytucji właśnie po to, by tego rodzaju sprawy rozstrzygać. Zgodnie z projektem natomiast, jedna kategoria spraw z tego zakresu zostaje wyłączona na rzecz Sądu Najwyższego. Narusza to samą koncepcję sądu konstytucyjnego i otwiera drogę do dalszego ograniczania jego kompetencji. Właściwie, skoro Sąd Najwyższy mógłby orzekać w sprawie zgodności z Konstytucją jednej ustawy, to można zastanowić się w ogóle nad zasadnością istnienia Trybunału jako odrębnego, wyspecjalizowanego organu wymiaru sprawiedliwości.

Po drugie, nowelizacja nie przewiduje żadnego trybu postępowania przed Sądem Najwyższym i nie poszerza jego kompetencji. W obecnym stanie prawnym nie można wskazać w jakim trybie, według jakich przepisów, jakiej procedury i w jakim składzie miałby orzekać Sąd Najwyższy w sprawie wniosków konstytucyjnych. Wpływ ewentualnego wniosku do Sądu Najwyższego nie przesądza przecież o tym, która Izba i w jaki sposób ma ten wniosek rozstrzygnąć. Ponadto, orzeczenia Sądu Najwyższego nie są przecież publikowane w Dzienniku Ustaw, lecz wchodzą w życie z chwilą ogłoszenia - czy zasada taka obowiązywała by także w przypadku omawianej tu kategorii spraw? Projektodawca nie zwrócił uwagi także i na to, że orzeczenia Sądu Najwyższego wiążą jedynie strony postępowania - a orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą. Bez zmodyfikowania tej zasady, orzeczenia Sądu Najwyższego nadal będą miały moc wiążącą tylko strony, co jest bezużyteczne w kontekście efektów procesu badania zgodności ustawy z Konstytucją.

Proponowany przepis ma brzmienie dość ogólnikowe i nie przesądza o właściwości organu w przypadku skarg konstytucyjnych dotyczących ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie wiadomo więc, czy Sąd Najwyższy orzeka w sprawie wniosków o zbadanie zgodności tej ustawy z Konstytucją a Trybunał w sprawie skarg? Wydaje się, że zamiarem projektodawcy jest to, aby wszystkie sprawy (wnioski, skargi, pytania prawne), które dotyczą ustawy o Trybunale rozpoznawał Sąd Najwyższy.

Podniesione wyżej wątpliwości wskazują na to, że projekt nowelizacji został przygotowany w tej części bez głębszej refleksji i bez analizy różnorodnych skutków dokonywanej zmiany.

3. Zmianie miałyby ulec art. 194 Konstytucji. Zmiany obejmują zwiększenie liczny sędziów Trybunału oraz zmianę zasady ich wyboru: dokonywany on byłby kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zmienia się także zasadę powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

Jak się wydaje, proponowane zmiany nie budzą zasadniczych wątpliwości, mieszcząc się w ramach mechanizmów funkcjonowania państwa wyznaczonych przez inne przepisy Konstytucji. Trzeba jednak zwrócić uwagę na problem praktyczny, który może pojawić się przy stosowaniu omawianych przepisów. Otóż, Konstytucja nie przewiduje żadnych konsekwencji sytuacji, w której Sejm nie będzie w stanie wybrać sędziów Trybunału. Można sobie dość łatwo wyobrazić sytuację, w której osiągnięcie porozumienia co do obsady stanowisk w Trybunale będzie niemożliwe - co spowoduje faktyczną likwidację tego organu. Ma to szczególne znaczenie w świetle art. 2 ustawy nowelizującej, który będzie omówiony poniżej.

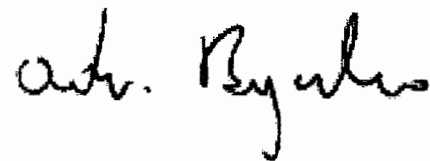
4. Artykuł 2 ustawy nowelizującej przewiduje wygaszenie kadencji obecnych sędziów Trybunału w ciągu 60 dni od wejścia w życie ustawy nowelizującej Konstytucję. Termin ten ma zapewne umożliwić wybór nowych sędziów Trybunału, według proponowanych zasad.

Naczelna Rada Adwokacka wielokrotnie podnosiła, w ślad za poglądami Trybunału Konstytucyjnego, że zasada kadencyjności jest jedną z najbardziej istotnych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Kadencyjność zapewnia ciągłość funkcjonowania państwa i jego organów mimo zmian większości parlamentarnej, gwarantując pewność i stabilność funkcjonowania organów państwowych w ramach zasady trójpodziału władzy. Z tego względu należy uznać, że proponowane wygaszenie kadencji sędziów Trybunału jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Trzeba zaznaczyć, że autor projektu nie wskazuje, skąd wynika potrzeba tak gwałtownego kroku, łamiącego jedną z istotniejszych zasad prawa konstytucyjnego.

Artykuł 2 ustawy nowelizującej jest sprzeczny także z art. 180 Konstytucji, który gwarantuje nieusuwalność sędziów. Przepis ten ma charakter zasadniczy dla zachowania niezależności władzy sądowniczej jako jednego z trzech elementów trójpodziału władzy. Wygaszenie kadencji sędziów jest jednoznaczne z usunięciem ich z zajmowanej funkcji, wbrew zasadom wskazanym w art. 180.

Usunięcie sędziów z ich stanowisk przed końcem kadencji jest sprzeczne z art. 2, 7, 10 ust. 1 i 2 oraz 180 Konstytucji. Nadaje bowiem władzy ustawodawczej prawo do ingerowania sferę władzy sądowniczej w sposób łamiący zasadę trójpodziału władzy, a zatem poza kompetencjami organu władzy ustawodawczej, jakim jest Sejm.

adw. Szymon Byczko

Handwritten signature of Szymon Byczko in black ink, written in a cursive style.