



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III-021-5/16

Warszawa, dnia 15 stycznia 2016 r.

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 grudnia 2015 r., GMS-WP-173-296/15 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 18-01-2016

Warszawa, dnia 15 stycznia 2016 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III-021-5/16

OPINIA

w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 166)

1. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (dalej: nowelizacja, projekt) wprowadza istotne zmiany dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem projektodawców proponowane przez nich zmiany mają usunąć wady istniejących rozwiązań konstytucyjnych. Jednak propozycje te wynikają nie tyle z wadliwych postanowień ustawy zasadniczej, co z aktualnej praktyki ich stosowania.

Z punktu widzenia teorii legislacji przeprowadzenie zmiany w prawie obowiązującym jest rezultatem złożonego procesu poznawczego obejmującego: określenie celu, ustalenie potencjalnych środków realizacji celu, ustalenie potencjalnych środków prawnych realizacji celu, wybór określonego środka prawnego, ustalenie formy regulacji prawnej, ustanowienie obowiązujących przepisów prawa¹. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że celem proponowanych rozwiązań jest zakończenie toczącego się sporu „dzielącego Naród na dwa zwalczające się obozy”. Niezależnie od oceny trafności dokonanej przez projektodawców charakterystyki owego sporu trzeba stwierdzić, że ma on charakter polityczny; wątpliwe jest zatem posługiwanie się najwyższym prawem Rzeczypospolitej jako narzędziem mającym służyć potrzebom bieżącej polityki.

¹ Por. J. Wróblewski: Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Ossolineum 1985, s. 132 i nast.

Częstkowe zmiany Konstytucji – a taki właśnie charakter ma przedmiotowa nowelizacja – powinny być zgodne z wartościami i zasadami konstytucyjnymi, a w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), czyli z zasadami przyzwoitej legislacji oraz zasadą racjonalności, a także z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Nowelizacja częściowa podlega także ocenie z punktu widzenia zasady rzetelności i sprawności działania władz publicznych (wstęp do Konstytucji RP). Nowelizacja częściowa nie może naruszać spójności ustawy zasadniczej i powodować, że Konstytucja będzie aktem wewnętrznie sprzecznym.

2. Projektodawcy proponują, by Sąd Najwyższy orzekał o zgodności ustawy, o której mowa w art. 197 Konstytucji, z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Wprowadzenie tego rozwiązania do ustawy zasadniczej będzie wymagało odpowiedniej zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym. Niezbędne jest także rozstrzygnięcie w Konstytucji, że do orzeczeń Sądu Najwyższego w tym przedmiocie znajduje zastosowanie art. 190 ustawy zasadniczej. Należy także rozstrzygnąć o postępowaniach w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym toczących się przed tym Trybunałem w chwili wejścia w życie nowelizacji.

3. Projekt stanowi, że Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wprowadzenie wymogu uzyskania większości kwalifikowanej postulowano w doktrynie w nawiązaniu do rozwiązań stosowanych na zachodzie Europy (Hiszpania, Niemcy, Włochy)². Wydaje się jednak, że konieczność pokonania tego progu może utrudnić wybór sędziów i sparaliżować Trybunał Konstytucyjny. Projektowana nowelizacja nie reguluje przypadku przedłużającej się niemożności dokonania wyboru ze względu na brak wymaganej większości głosów.

4. Projekt stanowi w art. 2, że kadencja sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przed dniem wejścia w życie nowelizacji wygasa w 60 dniu od jej wejścia w życie. Rozwiązanie to oznacza, że zakończą urzędowanie zarówno sędziowie wybrani przez Sejm VII kadencji, jak i – dopiero co – przez Sejm VIII kadencji.

² Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 362. Por. także Z. Czeszejko-Sochacki *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 127.

Art. 2 projektu przewiduje, że na miejsce sędziów, których kadencja ulega zakończeniu – a więc wszystkich sędziów Trybunału – zostaną powołani nowi sędziowie „wybrani na zasadach określonych w Konstytucji według jej brzmienia” ukształtowanego przez nowelizację. Są to w szczególności następujące zasady: 1) Trybunał składa się z 18 sędziów; 2) kadencja sędziów dotychczas wybranych ulega zakończeniu; 3) w Trybunale w 60 dniu od dnia wejścia w życie nowelizacji będzie 18 wolnych stanowisk sędziowskich; 4) zgodnie z art. 2 nowelizacji Sejm powinien wybrać „indywidualnie” 18 sędziów; 5) ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Wymaganie wyboru indywidualnego było dotychczas rozumiane jako gwarancja zróżnicowania składu Trybunału przez to, że Konstytucja wyklucza możliwość dokonania wyboru całego składu Trybunału w tym samym czasie, co jest uzasadnione „koniecznością rozerwania więzów między sądem konstytucyjnym a składem (i konfiguracją polityczną) urzędującego parlamentu”³. Jednakże – w myśl art. 2 nowelizacji – na zwolnione miejsca w Trybunale „zostaną powołani nowi sędziowie”, a więc nastąpi to w taki sposób, by zapełnić wszystkie wolne miejsca w tym samym czasie. Regulacja zawarta w art. 2 powoduje, że znowelizowana Konstytucja będzie wymagała indywidualnego wyboru wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego w tym samym czasie, a jednocześnie będzie wymagała, by sędziowie byli wybierani indywidualnie na 9 lat, a więc każdy na jemu właściwą kadencję trwającą 9 lat. W ten sposób Konstytucja RP stanie się aktem wewnątrznie sprzecznym. Nie można bowiem wybrać 18 sędziów „indywidualnie”, a zarazem wybrać sędziów na wszystkie wolne miejsca w Trybunale.

Skoro ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny, to sędziowie kiedykolwiek do Trybunału wybrani tracą możliwość kandydowania.

Art. 2 projektu wprowadza epizodyczne odstępstwo od zasady kadencyjności sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w myśl której sędziowie Trybunału są wybierani na 9 lat. Odstępstwo to ma jednak daleko idące konsekwencje ustrojowe. W doktrynie wskazano, że kadencyjność jako niedopuszczalność odwołania sędziego w czasie jego 9 – letniej kadencji „wchodzi do systemu gwarancji zawodowych i w tym ujęciu pokrywa się z nieusuwalnością sędziów sądów powszechnych, Sądu

³ Por. L. Garlicki: uwagi do art. 194, w: L. Garlicki, red. Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 8.

Najwyższego i sądów wojskowych (art. 180 Konstytucji)⁴. Rozwiązanie przewidziane w art. 2 projektu narusza wewnętrzną spójność Konstytucji, ponieważ godzi w zasadę nieusuwalności sędziów mającą szczególne znaczenie dla zagwarantowania niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Rozwiązanie to godzi także w zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), ponieważ narusza równowagę między władzą ustawodawczą a sądowniczą w ten sposób, że władza ustawodawcza usuwa z urzędów wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Godzi ono tym samym w art. 173 Konstytucji, w myśl którego Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Rozwiązanie przewidziane w art. 2 projektu ma arbitralny charakter. Projektodawca stwierdza „mając na uwadze doniosłość proponowanych zmian, koniecznym jest wygaszenie mandatów dotychczasowych sędziów”. Tego rodzaju arbitralizm ustrojodawcy trudno pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego, której filarem jest właśnie wykluczenie arbitralizmu w działaniu władz⁵. Nowelizacja budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady racjonalności. Sprowadza bowiem immanentne ryzyko przerwania ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego poprzez wymaganie jednoczesnego zakończenia działalności wszystkich sędziów urzędujących i rozpoczęcia pracy przez Trybunał w nowym składzie, w którym wszyscy sędziowie będą jednocześnie i od nowa rozpoczynali wypełnianie swoich funkcji. Przyczyni się to do osłabienia zdolności działania Trybunału, a tym samym projekt narusza spójność ustawy zasadniczej, ponieważ godzi w zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

W konsekwencji projektowanej zmiany sędziowie Trybunału Konstytucyjnego stracą uprawnienia związane z przejściem w stan spoczynku przysługujące im na mocy art. 37 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm.). Przepis ten stanowi bowiem, że sędzia Trybunału przechodzi w stan spoczynku „po zakończeniu kadencji”, a więc po 9 latach sprawowania urzędu sędziego, co ustrojodawca wyklucza w odniesieniu do sędziów do tego Trybunału wybranych przed dniem wejścia w życie nowelizacji (z wyjątkiem sędziów, których kadencja zakończy się w okresie 60 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji albo, którzy w tym okresie zostaną przeniesieni w stan spoczynku).

⁴ Tak Z. Czeszejko-Sochacki: op. cit., s. 128.

⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

Nowelizacja narusza spójność Konstytucji godząc w uprawnienia pracownicze i prawa nabyte sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

5. Wzgląd na zasady demokratycznego państwa prawnego powoduje, że dzień ogłoszenia nowelizacji nie może być dniem wejścia w życie tego aktu. Niezbędne jest bowiem w szczególności wprowadzenie stosownych zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym i odpowiednie przygotowanie Sądu Najwyższego do wykonywania zadań wskazanych w nowelizacji. Niezbędne jest także wprowadzenie zmian w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.