



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY
PG VII G 025/406/15

dot. GMS-WP-173-296/15

Do druku nr 166

Warszawa, dnia 9 lutego 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. **AP-173-53/16**

Data wpływu **09.02.2016**

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W związku z przekazaniem do wyrażenia opinii *poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 166)*, uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

- I. Przedstawiony projekt obejmuje sekwencję zmian w Konstytucji, dotyczących kwestii ustrojowych, w tym odnoszących się do zadań Trybunału Konstytucyjnego i w szczególным zakresie także kompetencji i zadań Sądu Najwyższego. Na wstępie trzeba przypomnieć, że choć Konstytucja nie wprowadza kategorii przepisów niezmiennych, tzn. takich, które mogą być zmienione tylko poprzez uchwalenie nowej Konstytucji – w znaczeniu przyjęcia całego porządku konstytucyjnego – to jednak proponowana zmiana obejmuje postanowienia o kluczowym znaczeniu.

- II. Proponowane zmiany treści art. 194 ust. 1 Konstytucji mają w założeniu rozwiązać powstały problem składu Trybunału Konstytucyjnego i polegają na podwyższeniu liczby sędziów tego Trybunału z obecnych 15-tu do 18-tu. Jest rzeczą wyboru ustrojodawcy ustalenie liczby sędziów Trybunału, tym niemniej nie można zakładać, że podwyższenie tej liczby zniweluje problem wyboru nadliczbowej liczby sędziów, gdyż nie doprowadza do legalizacji wyborów dokonanych przed proponowanym wejściem w życie ustawy modyfikującej Konstytucję w tym zakresie. Brak jest bowiem w przepisach zamieszczonych w art. 2 projektu takiego kategorięcznego stwierdzenia.
- III. Kwestia zasad wyboru sędziów Trybunału, polegająca na określeniu kwalifikowanej większości, wynoszącej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, budzi zasadnicze wątpliwości. Aktualnie sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego został uregulowany w art.194 ust. 1 Konstytucji¹. Powołana norma nie określiła szczegółowo reguł i trybu wyboru sędziów, co powoduje, że w tym zakresie ma zastosowanie art. 120 ustawy zasadniczej². Konstrukcja zwykłej większości przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczny posłów dla wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego była stosowana niezmiennie od wejścia w życie Konstytucji. Zauważyć warto, że przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 1070 z późn. zm.) nie określały trybu wyboru sędziów Trybunału. Również takich postanowień nie zawiera uchwała Sejmu

¹ Art. 194.1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

² Art.120 Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczny posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inna większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz.32 z późn. zm.), a zatem tryb ten był uprzednio ukształtowany zgodnie z art. 120 Konstytucji, bez jakiegokolwiek modyfikacji. Dopiero w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U z 2015 r., poz. 164 z późn. zm.) został określony tryb wyboru sędziów Trybunału przez Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W ten sposób została wprowadzona, w drodze ustawy, reguła odnosząca się do trybu wyboru sędziów bezwzględną większością głosów. Art. 120 Konstytucji przewiduje (dla ustaw i uchwał Sejmu) zwykłą większość głosów, co oznacza, że przy obecności wymaganego quorum przesądza przewaga głosów „za” wobec głosów „przeciw”. Natomiast bezwzględna większość głosów oznacza przewagę głosów „za” wobec sumy głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. Wprowadzenie kwalifikowanej większości (2/3) ustawowej liczby posłów, że wybór sędziego Trybunału następowalby w przypadku poparcia jego kandydatury w głosowaniu przez 307 posłów, co mogłoby prowadzić do długotrwałych problemów z obsadzaniem zwalnianych stanowisk sędziowskich. Trafnym skądinąd argumentom przedstawionym w uzasadnieniu projektu, w tym przykładowi Republiki Federalnej Niemiec można przeciwstawić problemy z wyborem trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego we Włoszech, gdzie po ponad rocznych próbach dopiero w trzydziestym drugim głosowaniu doszło do wyboru sędziów. Przy zdecydowanie przeciwstawnych stanowiskach ugrupowań reprezentowanych w Sejmie uzyskanie takich wyników głosowań nad poszczególnymi kandydaturami mogłoby prowadzić do niemożności skompletowania składu Trybunału. Warto przy tym przypomnieć, że skład Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest kształtowany przez dwa podmioty, których skład polityczny może być różny, co oczywiście ułatwia uzyskanie kwalifikowanych większości.

IV. Krytycznie należy odnieść się także do proponowanej treści art. 194 ust. 2 Konstytucji, według którego Prezydent RP powołuje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego „spośród co najmniej trzech kandydatów” przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sformułowanie „co najmniej trzech” prowadzi do dysfunkcyjności takiej regulacji, albowiem oznacza w istocie liczbę kandydatów, która nie jest ograniczona górnym limitem.

V. Wnioskodawcy proponują dodanie po art. 183 ust. 1 Konstytucji ust. 1a w brzmieniu: „Sąd Najwyższy orzeka 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.”.

Na podstawie projektowanego przepisu przyznana ma zostać – co do zasady – kompetencja do orzekania o konstytucyjności ustawy przez Sąd Najwyższy, zastrzeżona w obowiązującym porządku konstytucyjnym do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

W obowiązującej Konstytucji kompetencje Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego są wyraźnie rozdzielone. Jedynie dwa pierwsze artykuły Rozdziału VIII Konstytucji zatytułowanego – „Sądy i Trybunały” są wspólne dla tych organów, według których, Sądy i Trybunały są „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173 Konstytucji) oraz „wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 174 Konstytucji). Pozostałe przepisy wyraźnie wskazują, że podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji), zaś Trybunału Konstytucyjnego – rozstrzyganie w drodze orzeczeń o tzw. pionowej zgodności norm prawnych, w hierarchii których najwyższą rangę mają

normy Konstytucji. Poglądu o doniosłości skutków prawnych i faktycznych proponowanego odstępstwa od konstytucyjnego podziału odrębnych kompetencji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego nie zmienia okoliczność, że jedynie ustawa wydana w trybie art. 197 Konstytucji będzie mogła być poddawana konstytucyjnej ocenie przez Sąd Najwyższy. Projektowana zmiana art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji, która polega na wyłączeniu spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego badania konstytucyjności ustawy wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji, jest wyłącznie konsekwencją proponowanego dodania ust. 1a do art. 183 Konstytucji. Wnioskodawcy, dokonując przekazania Sądowi Najwyższemu kompetencji do orzekania o konstytucyjności ustawy, całkowicie pomijają treść art. 190 Konstytucji³, który odnosi się do zagadnień związanych z ostatecznością orzeczeń (ust. 1), trybem ich ogłaszania (ust. 2), zmianą terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (ust. 3), podstawą wznowienia postępowań (ust. 4) oraz sposobem głosowania (ust. 5). Nie wiadomo zatem, czy

³ Art. 190. 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

orzeczenia wydawane przez Sąd Najwyższy będą miały takie samo umocowanie jak w przypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przechodząc do omówienia realizacji celu zakładanego przez Wnioskodawców w uzasadnieniu projektu, którym jest spowodowanie, aby Trybunał Konstytucyjny nie orzekał „we własnej sprawie”, należy uznać, iż założenie to jest oparte na pewnym nieporozumieniu. Wystarczy zadać pytanie, w „jakiej sprawie” będzie orzekał Sąd Najwyższy, w przypadku gdy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skorzysta z przysługującego mu uprawnienia przewidzianego w art. 191 pkt 1 Konstytucji i wystąpi z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że zasada *nemo iudex in causa sua*, na którą powołują się autorzy projektu, dotyczy indywidualnego interesu sędziego i realizowana jest przez instytucję wyłączenia sędziego.

- VI. Z kolei w art. 2 projektowanej ustawy zmieniającej Konstytucję zawarto normę intertemporalną, w której przewidziano wygaśnięcie kadencji wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przed dniem wejścia w życie tej ustawy z upływem 60 dni liczonych od tego dnia. Wygaśnięcie kadencji dotychczasowych sędziów w żaden sposób nie zostało skorelowane z czasem wyboru nowych sędziów na ich miejsce. Można z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością przewidzieć sytuację, w której dojdzie do jednoczesnego wygaśnięcia kadencji wszystkich sędziów Trybunału z mocy prawa, zaś Sejm nie zdoła wybrać nowych sędziów, w trybie art. 194 ust. 1 Konstytucji, zmienionego według projektu, tj. wyboru większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W rezultacie projektowane zmiany Konstytucji nie usuną powstałego problemu ustrojowego, a w praktyce doprowadzą do

całkowitego i długotrwałego pozbawienia Trybunału zdolności orzeczniczej. Wreszcie jednoczesne powołanie wszystkich sędziów na indywidualne dziewięcioletnie kadencje spowoduje, że po upływie tego okresu powstanie ponowny problem wyboru całego (lub niemal całego) składu Trybunału. Nie pozwoli to na zachowanie trwałości instytucjonalnej tego niezwykle ważnego w ustroju państwa organu.

- VII. Podsumowując przedstawione wywody, nie można wyrazić aprobaty dla ocenianego projektu.

Ł wy oceni smellen

A. Słur

Andrzej Seremet