



Warszawa, dnia 14 maja 2024 r.

OPINIA

**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
dotycząca projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
(druk nr 55)**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest złożony w dniu 6 marca 2024 r. do Marszałka Senatu przez grupę 56 senatorów XI kadencji - na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu - wniosek o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zob. druk nr 55 – zwany dalej: „Projekt”).

W treści wstępu do wniesionego Projektu, jego inicjatorzy podkreślają, że „proponowana regulacja ma na celu przywrócenie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, zgodnego z wartościami konstytucyjnymi właściwymi dla demokratycznego państwa prawnego” (zob. str. 1 uzasadnienia do Projektu). Brak wątpliwości, że narastający od 2015 r. kryzys konstytucyjny, którego początkiem była odmowa przyjęcia przez Prezydenta RP ślubowania od trzech prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a następnie szereg innych okoliczności, jak choćby obsadzanie prawidłowo objętych już mandatów sędziowskich w TK, wybór prezesa i wiceprezesa TK niezgodnie z treścią obowiązujących w tym względzie regulacji, i in. doprowadził do utraty zdolności do rzeczywistej realizacji zadań i funkcji określonych w treści ustawy zasadniczej



przez polski sąd konstytucyjny. W konsekwencji, w składzie Trybunału Konstytucyjnego zasiadają obecnie osoby nieuprawnione do sprawowania funkcji sędziego TK, funkcje kierownicze w sądzie konstytucyjnym sprawują osoby nieposiadające obecnie do tego legitymacji, a w dodatku brakuje jednoznacznych regulacji pozwalających obsadzić w sposób skuteczny stanowisko prezesa i wiceprezesa TK. Tym samym, Trybunał Konstytucyjny uzyskał obecnie pozycję organu „zdeligitymizowanego” z uwagi na podjęcie przez obsadzaną z klucza politycznego władzę ustawodawczą i wykonawczą szeregu działań druzgocących w praktyce jego niezależną, autonomiczną pozycję ustrojową oraz organu, który sam dokonuje swoistej „autodeligitymizacji” poprzez daleko posuniętą bierność w realizacji przypisanych przepisami Konstytucji i ustawy kompetencjach, jak również nieuprawnione przypisywanie sobie kompetencji do działania w obszarach, w jakich tych kompetencji nie posiada.

Przedstawiona przez grupę senatorów regulacja koncentruje się na zmianach odnoszących się do organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym przyjętej w Konstytucji RP procedury kierowania do Trybunału pytań prawnych, a przede wszystkim - procedury wyboru i statusu sędziów Trybunału oraz powoływania Prezesa i wiceprezesa tego organu.

Przedmiotowy projekt dotyczy zmiany art. 193 i 194 Konstytucji RP.

II. Ocena treści zmian zawartych w Projekcie

II.1. Zmiana treści art. 193 Konstytucji RP

Obecnie, zgodnie z treścią art. 193 ustawy zasadniczej, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Inicjatorzy Projektu proponują, aby aktualną jego treść uzupełnić o następujące sformułowanie *in fine*: „a bezpośrednie zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2 Konstytucji, jest dla uzyskania tego rozstrzygnięcia niewystarczające.” Zgodnie z opinią wyrażoną w uzasadnieniu do Projektu, zmiana wprowadzona do art. 193 Konstytucji RP ma na celu stworzenie podstaw dla szerszego stosowania Konstytucji w sposób bezpośredni, o którym mowa w art. 8 ust. 2

ustawy zasadniczej, w praktyce orzeczniczej sądów.

Z licznej praktyki orzeczniczej, jak i wielu poglądów wyrażonych w doktrynie, w polskim porządku prawnym (równoległe z kontrolą scentralizowaną sprawowaną przez TK i niejako obok niej) możliwe jest bezpośrednie stosowanie w praktyce orzeczniczej sądów również przepisów ustawy zasadniczej, co w konsekwencji może prowadzić do odmowy zastosowania przez sąd, sprzecznych z nią przepisów ustaw. Szereg wypowiedzi przedstawicieli doktryny wskazuje, że rozproszona kontrola konstytucyjności sprawowana przez sądy, w trybie bezpośredniego stosowania Konstytucji, przyczynia się do wzmocnienia gwarancji konstytucyjnych oraz ochrony praw i wolności jednostki. Co więcej, od ponad ośmiu lat, rozproszona kontrola konstytucyjności oparta jest o wypracowaną doktrynę konieczności, która zakłada, że sądy są wręcz zmuszone do podejmowania hierarchicznej kontroli zgodności ustaw, z uwagi na fakt podważenia ustrojowej pozycji Trybunału Konstytucyjnego.

Nadzwyczajna sytuacja ustrojowa, związana ze wskazaną powyżej utratą pozycji Trybunału Konstytucyjnego, ściśle powiązana z brakiem jego faktycznej niezależności, w sposób naturalny przyczyniła się do znacznego wzrostu liczby rozstrzygnięć judykatury opartych o zasadę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Praktyka orzecznicza w tym względzie nie usunęła jednak wszystkich wątpliwości z jednoznacznym zastosowaniem w obrocie prawnym tego mechanizmu. Brak wątpliwości, że obecnie pomijanie niekonstytucyjnych przepisów ustaw w toku sądowego stosowania prawa pozostaje już wpisane immanentnie w system prawny i pozostaje zakotwiczone w art. 8 Konstytucji RP - zasadę nadrzędności i bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że przewidziane przedstawionym projektem rozwiązanie w tym zakresie potwierdza obowiązujący stan prawny, wynikający z nadrzędnej funkcji Konstytucji RP w systemie prawnym (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie funkcjonuje utrwalony pogląd dotyczący możliwości dokonywania przez sądy oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie. Tzw. rozproszona kontrola konstytucyjności, w żaden sposób nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym.

Z uwagi na podjęte powyżej założenia, otwartym pozostaje zagadnienie, czy konieczne jest więc odrębne uregulowanie możliwości dokonywania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności w ustawie zasadniczej?



Należy zastanowić się przede wszystkim nad tym, czy wprowadzenie tego typu zapisu proponowanego przez projektodawców zmiany Konstytucji RP w jej art. 193 jest konieczne (z uwagi na wskazaną powyżej zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej) i jednocześnie, czy zaproponowane rozwiązanie nie zakłóci powszechnie przyjmowanego sposobu stosowania tejże instytucji, zwłaszcza w dobie skutków wywoływanych w obrocie prawnym (szczególnie dla praw podmiotowych jednostki), przez kryzys orzecznicy polskiego sądu konstytucyjnego obecnie.

Użyte w treści projektowanej nowelizacji art. 193 sformułowanie „niewystarczające” ma charakter pojęcia niedookreślonego, które w praktyce nie powinno być często stosowanym zabiegiem legislacyjnym przy konstruowaniu norm rangi konstytucyjnej. Zapis powyższy, może więc w praktyce wywołać odwrotny skutek do zamierzonego przez inicjatorów Projektu i ograniczać zakres rozproszonej kontroli konstytucyjności. Należy zwrócić bowiem szczególną uwagę na to, że obok tradycyjnego i najczęstszego jej mechanizmu polegającego na czynieniu z Konstytucji RP podstawy rozstrzygnięcia sprawy (w przypadku braku uprzedniego orzeczenia sądu konstytucyjnego w tym względzie), w tym przez stwierdzanie kolizji regulacji ustawowej z ustawą zasadniczą i pominięcie w trakcie orzekania niekonstytucyjnego (zdaniem sądu) przepisu prawa powszechnie obowiązującego, tzw. rozproszona kontrola konstytucyjności może wyrażać się również w innych mechanizmach stosowania prawa przez sąd. I tak, może polegać ona na pominięciu przepisu ustawy motywowanego implementacją standardu konstytucyjnego w sytuacji wcześniejszego stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności takiego samego lub nawet podobnego unormowania. Innym rodzajem mechanizmu rozproszonego standardu niekonstytucyjności pozostaje swoista kontrola scentralizowana w tych przypadkach, w których Trybunał Konstytucyjny umorzył wcześniej postępowanie w danej sprawie, w której wstępnie powoływał się na określoną podobną podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia, nie rozstrzygając przez to wątpliwości konstytucyjnych.

Wskazane powyżej względy powinny skłaniać do refleksji i przemyślenia, czy rzeczywiście nowelizacja art. 193 Konstytucji RP w kształcie zaproponowanym przez inicjatorów Projektu wydaje się rzeczywiście konieczna.

III. Zmiana treści art. 193 Konstytucji RP

Kolejne zmiany zaproponowane przez inicjatorów Projektu dotyczą art. 194 Konstytucji RP. Obecnie, zgodnie z treścią tego przepisu Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, a ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Z kolei, prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z propozycjami zmian do art. 194 Konstytucji wnioskuje się dopisanie, że osoba, która sprawowała mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub wchodziła w skład Rady Ministrów, może zostać wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli od wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji w Radzie Ministrów, upłynęły co najmniej 4 lata. Z kolei, jeśli chodzi o prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego to - zgodnie ze zmianą - ma ich powoływać Prezydent RP na 3 lata spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde z tych stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponowne powołanie na stanowisko prezesa i wiceprezesa Trybunału ma być możliwe jest tylko raz.

W pełni pozytywną ocenę należy wyrazić wobec powyższego pomysłu wprowadzającego kilkuletnią karencję odnośnie do ubiegania się stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez osoby sprawujące mandat parlamentarzysty lub europarlamentarzysty oraz osoby pełniące funkcje w Radzie Ministrów – wychodzi naprzeciw potrzebie wzmocnienia gwarancji apolityczności czy też apartyjności Trybunału. Na poparcie zasługuje również zmiana wskazująca na jednoznaczne uregulowanie 3-letniej kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z możliwością wyłącznie dalszej jednej reelekcji. Powyższe rozwiązania wzmacniają niezależność organizacyjną Trybunału.

W art. 2 Projektu inicjatorzy proponują, aby z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy wygasła kadencja dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a sędziowie

ci pełnili swoje funkcje do czasu wyboru następców, a następnie przechodzili w stan spoczynku. Słusznie regulacja ta obejmuje tych trzech prawidłowo wybranych sędziów TK, którzy zostali wybrani przez Sejm 8 października 2015 r. i nie złożyli ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w tym zakresie projekt nie odnosi się do statusu osób wybranych przez Sejm na stanowiska już uprzednio obsadzone w TK, a chodzi konkretnie o Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego oraz Jarosława Wyrembaka. Nie wydaje się, aby możliwe było zrównanie statusu wskazanych osób z prawidłowo wybranymi sędziami TK.

W opinii Krajowej Rady Radców Prawnych nie budzi natomiast szerszych wątpliwości wprowadzenie różnej długości kadencji sędziów wybranych po wejściu w życie przedmiotowej zmiany Konstytucji (w ramach tzw. Procedury przejściowej).

Na szczególne uznanie zasługuje propozycja, aby sędziowie Trybunału byli wybierani większością 3/5 głosów przez Sejm. Propozycja podwyższenia progu wymaganej większości, niezbędnej dla wyboru sędziów Trybunału do poziomu większości kwalifikowanej dąży do uzyskania ponadpartyjnego konsensusu w kreacji składu Trybunału Konstytucyjnego, dając jednocześnie każdemu z wybranych w ten sposób sędziów poczucie oderwania od partyjnej większości sejmowej w trakcie przyszłego wykonywania trybunalskich obowiązków orzeczniczych. Jak się wydaje, gdyby uzyskanie takiego swoistego konsensu co do zmiany ustawy zasadniczej w tym względzie o głosowanie większością 3/5 na sędziów TK, mogłoby stać się realnym mechanizmem wyboru sędziów w oparciu o szeroki ponadpartyjny konsensus w powiązaniu z innymi przepisem przedmiotowej nowelizacji, zakładającym wybór sędziów TK w oparciu o różną długość kadencji po wejściu w życie tejże nowelizacji. Autor przedmiotowej opinii pozostaje w przekonaniu, że mechanizm wyboru sędziów w oparciu o większość kwalifikowaną może w tym zakresie okazać się skuteczny.

Na szczególną akceptację zasługuje propozycja bezpośredniego zapisu w ustawie zasadniczej, na mocy którego Prezydent RP miałby obowiązek przyjąć ślubowanie w terminie 7 dni od dnia ich wyboru przez Sejm (art. 3 ust. 3 Projektu). Powyższe potwierdza jedynie oczywistą wykładnię ustawy zasadniczej, zgodnie z którą kreacja statusu sędziego TK następuję w



praktyce uchwałą sejmową, zaś ślubowanie sędziego przed Prezydentem RP ma charakter wtórny.

Na poparcie zasługuje również regulacja proponowana w art. 4 Projektu, w szczególności w zakresie, w jakim wyznacza termin, w którym Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinno przedstawić Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Pewne wątpliwości związane są natomiast z dosyć krótkim terminem *vacatio legis* dla wejścia zmian proponowanych w Projekcie. Należałoby rozważyć jego wydłużenie, nawet do 3 miesięcy, po to, aby dać czas wszystkim znaczącym siłom politycznym na przygotowanie swoich stanowisk do realizacji zapisów ustawy zasadniczej.

Kierownik

**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych**

(-) prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz