



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08

e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 22 maja 2024 r.

NRA.12-ST-1.6.2024

Opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej
do senackiego projektu ustawy
o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
(druk senacki nr 55)

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest senacki projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Projekt”), wniesiony pod obrady Senatu w dniu 6 marca 2024 r. jako druk senacki nr 55.

Celem Projektu jest zmiana przepisów Konstytucji RP¹ w zakresie jej dwóch przepisów, tj. art. 193 oraz art. 194, odnoszących się wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego pytaniem prawnym, a także sposobu ukształtowania składu Trybunału Konstytucyjnego oraz długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. Projekt przewiduje ponadto wygaszenie kadencji dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwość ich przejścia w stan spoczynku. Dodatkowo Projekt reguluje sposób wyboru sędziów przez Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów oraz wprowadzenie trzech długości kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego nowego składu.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”

II. Uwagi ogólne

W pierwszej kolejności konieczne jest zwrócenie uwagi na wątpliwości natury ogólnej. Opiniowany Projekt przewiduje zmianę ustawy zasadniczej w zakresie ukształtowania na nowo składu Trybunału Konstytucyjnego. Propozycje te mają zatem charakter fundamentalny.

Decyzja o zmianie Konstytucji RP zawsze będzie miała charakter *stricte* polityczny, co wymyka się ocenie prawnej. Niezależnie jednak od oceny szczegółowej Projektu konieczne jest zwrócenie uwagi na jeden aspekt, mający fundamentalne znaczenie dla stabilności porządku prawnego. Zgodnie z dotychczasowymi poglądami nauki prawa oraz judykaturą jakiegokolwiek zmiany ustawy zasadniczej dla uzyskania należytej legitymacji społecznej, winny być przyjęte w ramach szerokiego konsensusu. Tylko taki sposób da bowiem gwarancję stabilności przyjętych rozwiązań i akceptacji wszystkich stron sceny politycznej. W nauce prawa właściwy czas na podjęcie decyzji politycznej w przedmiocie zmiany ustawy zasadniczej określa się mianem „momentu konstytucyjnego”, czyli istnienia dostatecznych warunków politycznych umożliwiających podjęcie procedury nowelizacji Konstytucji². Podstawowe pytanie, jakie należy w związku z tym postawić brzmi, czy w obecnym stanie faktycznym można mówić o istnieniu takiego momentu konstytucyjnego. Analiza, choćby pobieżna, projektowanych zmian Konstytucji, które nigdy skutecznie nie przeszły procesu legislacyjnego pokazuje, że bez osiągnięcia poparcia dla proponowanych rozwiązań ze strony wszystkich aktorów sceny politycznej, takie zmiany nie wejdą w życie. Konstytucja RP z 1997 roku dotychczas została zmieniona dwukrotnie. Pierwszy raz w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością przyjęcia rozwiązań pozwalających na zastosowanie wobec obywateli polskich Europejskiego nakazu aresztowania (ENA)³. Przy czym zmiana ta, w zakresie nowelizacji art. 55, poprzedzona była orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie P 1/05⁴. Druga natomiast zmiana, odnosząca się do art. 99 ust. 3 Konstytucji⁵, była wynikiem konsensusu politycznego co do konieczności ograniczenia możliwości ubiegania się przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia

² Na temat momentu konstytucyjnego zob. m.in. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego*, [w:] *Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 133 i n.; M. Ziółkowski, *Moment konstytucyjny i polski kryzys konstytucyjny 2015-2018 (uwagi krytyczne)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 4, s. 76 i n.

³ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2006, Nr 200, poz. 1471)

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05 (OTK ZU 2005 seria A, nr 4, poz. 42). Zgodnie z wyrokiem zakwestionowany przez TK przepis art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego utracił moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, co nastąpiło w dniu 5 listopada 2006 r. (sentencja została ogłoszona w dniu 4 maja 2005 r. w Dz.U. Nr 77, poz. 680). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że z uwagi na wejście Polski do UE oraz znaczenie ENA dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, nieodzowna jest zmiana obowiązującego prawa polegająca na implementacji decyzji ramowej Rady w zgodzie z normami ustawy zasadniczej. Dlatego też konieczne było znówelizowanie art. 55 Konstytucji RP, poprzez dodanie do jego treści ust. 2 i 3.

⁵ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2009, Nr 114, poz. 946)

publicznego – o mandat posła lub senatora⁶. Zmiany wprowadzone do Konstytucji miały więc charakter incydentalny i były uzasadnione.

W okresie ponad dwudziestu lat wielokrotnie podejmowane były próby zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej. Żaden z projektów nie zyskał jednak poparcia politycznego i prace nad nimi nie zostały zakończone⁷. Skoro bowiem zmiana Konstytucji ma dużą doniosłość polityczną i ustrojową, o czym świadczy trudniejsza procedura jej nowelizacji, to musi u jej podłoża leżeć istotna i uzasadniona przyczyna⁸. Każda zmiana Konstytucji RP winna być poprzedzona pogłębioną analizą prawną, związaną z należyście dokonaną ujemną oceną sposobu funkcjonowania przepisów konstytucyjnych, debatą publiczną, szerokimi konsultacjami eksperckimi i uzasadniona z punktu widzenia systemu prawa⁹. Wreszcie powinna stanowić wyraz kompromisu i tylko taka będzie mogła cieszyć się akceptacją społeczną. Zasadnicze pytanie zatem brzmi, czy w obecnym stanie prawnym i faktycznym za ustrojowo pożądane można uznać wprowadzanie zmian w Konstytucji RP w tym zakresie oraz czy nastąpił „moment konstytucyjny” potwierdzający istnienie dostatecznych warunków politycznych umożliwiających podjęcie procedury nowelizacji ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na znaczenie zasady stabilności konstytucji dla systemu prawa¹⁰. Dlatego konieczność dokonywania głębokich zmian musi być uzasadniona systemowo. Nie można oczywiście wykluczyć zmian w ustawie zasadniczej w przyszłości, pod warunkiem wszelako, że będzie dokonana w sposób przemyślany i z zapewnieniem szerokich konsultacji wszystkich uczestników sceny politycznej oraz społeczeństwa. Temu ma służyć procedura określona w rozdziale XII ustawy zasadniczej, mająca na celu zagwarantowanie stabilności

⁶ W przypadku ustawy o zmianie Konstytucji RP w zakresie nowego brzmienia art. 55, zob. uzasadnienie do projektu, druk sejmowy nr 580 wniesiony przez grupę posłów 15 maja 2006 r. (Sejm V kadencji). Natomiast ustawa o zmianie Konstytucji RP w zakresie dodania do art. 99 ustępu 3, zob. uzasadnienie do projektu, druk sejmowy nr 432 wniesiony przez grupę posłów 26 lutego 2008 r. (Sejm VI kadencji). Oba projekty dostępne są na stronie <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/> [dostęp: 12.05.2024]

⁷ Zob. więcej R. Chruściak, *Problemy zmiany konstytucji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2017. Podobnie zob. opracowanie zbiorowe pod red. B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010; M. Florczak-Wątor, P. Radziejewicz, M.M. Wiszowaty, *Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego w 2017 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 6; opracowanie zbiorowe pod red. M. Jabłońskiego i R. Balickiego, *Materiałne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, Toruń 2022.

⁸ Na problematykę zmiany Konstytucji RP zwracali uwagę opiniujący, zob. ekspertyzy P. Chybalskiego, Z. Witkowskiego, S. Bożyka, D. Dudka, W. Wróbla, R.G. Hałasa, L. Kubickiego, *Opinie w sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego (druki nr 432 i 433)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 139 i n.

⁹ Zob. m.in. analizę dotyczącą potrzeby wprowadzenia zmian w Konstytucji, B. Banaszak, M. Granat, *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 295 i n.; A. Rogowska, M. Zieliński, J. Żurek, *Analiza projektów zmian Konstytucji 1997–2010*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2010, s. 74 i n.

¹⁰ Zob. również M. Kruk, *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, W. Czapliński (red.), Warszawa 2006, s. 407 i n.; M. Zubik, *Navigarre necesse est. Lex fundamentalis semper reformanda (Rzecz o niebanalności stabilności tekstu ustawy zasadniczej)*, [w:] *Problemy zmiany konstytucji*, R. Chruściak (red.), Warszawa 2017, s. 235 i n.

postanowień konstytucyjnych i zapobieganie pochopnym i nieprzemyślanym zmianom¹¹. Proponowanie zmian dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych, nie zasługuje na aprobatę. Może być bowiem uznane za przejaw „instrumentalnego i koniunkturalnego traktowania ustawy zasadniczej jako narzędzia bieżącej polityki”¹².

III. Ocena prawna Projektu

1. Ocena zasadności wprowadzenia zmiany treści art. 193 Konstytucji RP (art. 1 pkt 1 Projektu)

Projektodawcy proponują zmianę art. 193 Konstytucji RP. Zaproponowana zmiana polega na uzupełnieniu treści przepisu regulującego możliwość skierowania przez sąd pytania prawnego do TK, poprzez doprecyzowanie, że z uprawnienia takiego sąd będzie mógł skorzystać, jeśli bezpośrednie zastosowanie przepisów Konstytucji okaże się niewystarczające.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na sposób redakcji i brak precyzji treści dodanej do art. 193. Projektodawca nie wyjaśnia bowiem co rozumie pod pojęciem „niewystarczające”, a jedynie uzasadnia wprowadzenie zmiany koniecznością „stworzenia podstaw dla szerszego stosowania Konstytucji w sposób bezpośredni, o którym mowa w art. 8 ust. 2”. Odwołuje się przy tym do praktyki rozproszonej kontroli konstytucyjności sprawowanej przez sądy. Po drugie natomiast, budzi wątpliwości określenie „zastosowanie Konstytucji”. Skoro twórcy ustawy zasadniczej posługują się pojęciem „stosowania” Konstytucji, to niczym nieuzasadnione jest wprowadzanie nowych określeń wprost odwołujących się do art. 8 ust. 2. Na marginesie należałoby przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie zasad prawidłowej legislacji oraz określoności przepisów prawa w kontekście „konieczności formułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji

w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych”¹³. Wywodząc ten nakaz z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji stwierdził, że „nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.” (K 50/07, P 37/09, K 11/94,

¹¹ Dla podkreślenia istoty znaczenia zmian przepisów ustawy zasadniczej konieczne jest zwrócenie uwagi na to, że w przypadku rozdziału I, II oraz XII ustrojodawca przewiduje możliwość poddania uchwalonej ustawy o zmianie Konstytucji referendum ogólnokrajowym. Ma to służyć wzmocnieniu pozycji ustawy zasadniczej w społeczeństwie i zapewnić jej trwałość i stabilność na przyszłość.

¹² R. Piotrowski, *Spory o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, pod red. L. Kolarskiej - Bobińskiej, J. Kucharczyka, Warszawa 2009, s. 34

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 1999 r., K 5/99 (OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100). Podobnie w wyroku z 15 września 1999 r., K 11/99 (OTK ZU 1999 nr 6, poz. 116), czy w wyroku z 24 grudnia 1999 r., SK 14/98 (OTK ZU 1998 nr 7, poz. 163)

K 46/07)¹⁴. Oznacza to, że przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych powinno się posługiwać pojęciami już zastanymi w ustawie zasadniczej, które „obudowane” zostały bogatym orzecnictwem i ugruntowane w doktrynie prawa.

Niezależnie od wątpliwości natury stylistycznej, które wymagałyby korekty legislacyjnej, konieczne jest zwrócenie uwagi na inną istotną kwestię. Skoro Projektodawca odwołuje się do już istniejącej praktyki ustrojowej w tym zakresie, to wydaje się zbędne dokonywanie zmian w ustawie zasadniczej. Konstytucja bowiem jest aktem, który z istoty swej pisany jest językiem szerokim i elastycznym, umożliwiającym dostosowanie jej treści do zmieniającego się otoczenia społeczno-politycznego. W związku natomiast z wątpliwościami podnoszonymi wcześniej co do istnienia odpowiedniego momentu na dokonanie zmian w ustawie zasadniczej, można stwierdzić, że w odniesieniu do rozproszonej kontroli konstytucyjności swoisty „moment konstytucyjny” już się dokonał. Podkreślić należy, że zgodnie z koncepcją Bruce’a Ackermana¹⁵, odwołującą się do momentu konstytucyjnego w kontekście dualizmu demokracji, w pewnych warunkach Suweren dokonuje zmiany konstytucji w sposób formalny, poprzez literalną zmianę jej treści, natomiast możliwa jest również zmiana interpretacji konstytucji. Oznacza to, że zmiana konstytucji dokonuje się bez formalnej zmiany jej tekstu, w sytuacji zmiany warunków politycznych czy społecznych. Doświadczenia ostatnich lat funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, który wskutek niewłaściwie obsadzonego składu przez osoby wybrane na już zajęte miejsca, na czele którego stoi prezes, która została powołana w sposób niezgodny

z Konstytucją i przepisami regulującymi organizację Trybunału, czy w wyniku popełniania „ekscesów orzeczniczych” - utracił swoją konstytucyjną tożsamość i zdolność do wypełniania funkcji ustrojowej oraz przestał być organem, o którym mowa w Konstytucji. Potwierdziły to oba europejskie trybunały – Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE)¹⁶ oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz)¹⁷

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07 (OTK ZU-A 2009, nr 4, poz. 51), wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09 (OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 79), wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12) oraz wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 (OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 104)

¹⁵ B. Ackerman, *We the People. Foundations*. Cambridge 1991, s. 5 i n.

¹⁶ TSUE w sprawach polskich dotyczących wymiaru sprawiedliwości w kontekście ustanowienia Krajowej Rady Sądownictwa, Izby Dyscyplinarnej Sadu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej SN wypowiedział się na temat unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej przez niezależny, bezstronny i ustanowiony uprzednio na mocy ustawy sąd lub trybunał. Są to m.in. wyroki i postanowienia TS: z 19 listopada 2019 w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (EU:C:2019:982); z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593); z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy* (ECLI:EU:C:2021:798); z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596). Mają one zastosowanie do ukształtowania zgodnie z prawem traktatowym oraz europejskim składu Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast w toku jest sprawa wniesiona 17 lipca 2023 r. ze skargi KE - *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-448/23.

¹⁷ ETPCz w odniesieniu do polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w którego składzie zasiada tzw. „sędzia dubler” wydał wyrok z 7 maja 2021 r., w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 (HUDOC VII.510.147.2019). Stanowisko to powtórzył w wyroku z 14 grudnia 2023 r., w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21 (wyrok w języku polskim dostępny jest na stronie <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecnictwo-europejskiego-trybunalu-praw->

w orzeczeniach w sprawach polskich, Komisja Wenecka¹⁸ w wydanych opiniach, instytucje unijne¹⁹ czy Rada Europy²⁰. Kontrowersyjne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podważające w istocie członkostwo Polski w UE i w systemie Rady Europy oraz podstawy integracji europejskiej, spowodowało zmianę praktyki stosowania prawa przez sądy, a tym samym szerszą niż dotychczas interpretację zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy wyrażoną w art. 8 ust. 2. Na marginesie należy jedynie przypomnieć, że spór co do bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy w kontekście zwłaszcza „możliwości” czy „konieczności” skierowania do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 193 Konstytucji RP pytania prawnego, toczył się od wielu lat między Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym²¹ oraz Trybunałem Konstytucyjnym²². Argumenty na rzecz dokonywania kontroli konstytucyjności przez sądy bezpośrednio na podstawie art. 8 ust. 2 i odwoływania się do literalnego brzmienia art. 193 Konstytucji przedstawiane były przez SN w licznych orzeczeniach zaraz po wejściu

[czlowieka/index.html?ComplainantYear=0&Code=40119%2f21&CaseType=Decision%2cSentence](https://www.echr.coe.int/index.html?ComplainantYear=0&Code=40119%2f21&CaseType=Decision%2cSentence)

[dostęp: 11.05.2024] lub na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=002-14264> [dostęp: 11.05.2024].

¹⁸ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) - Opinia CDL-AD(2016)026 w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 108. Sesji Plenarnej (Wenecja, 14-15 października 2016 r.), czy opinia CDL-AD(2016)001 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. Sesji Plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 r.).

¹⁹ Komisja Europejska 22 grudnia 2021 r. wszczęła przeciwko Polsce postępowanie, w którym zarzuciła uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez państwo członkowskie w związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwem, w szczególności wyrokami z 14 lipca 2021 r., sprawa P 7/20 oraz z 7 października 2021 r., sprawa K 3/21. W wyrokach tych polski TK rozpatrzył niezgodność z Konstytucją RP postanowień unijnych traktatów, jednocześnie wyraźnie zakwestionował zasadę pierwszeństwa prawa UE. W związku z brakiem reakcji władz polskich Komisja Europejska 15 lutego 2023 r. skierowała przeciwko Polsce kolejną już skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie art. 258 TFUE https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842. Niezależnie od postępowań przeciwnaruszeniowych wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce, równoległe Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji. M.in. rezolucje Parlamentu Europejskiego, w których wyrażono głębokie zaniepokojenie paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, zagrażającego demokracji, prawom człowieka i praworządności: rezolucja PE z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP); rezolucja PE z 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP); rezolucja PE z 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP); rezolucja PE z 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 - 2017/0360R(NLE)).

²⁰ M.in. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło: rezolucję z 11 października 2017 r. w sprawie nowych zagrożeń dla praworządności w niektórych państwach członkowskich Rady Europy (rezolucja nr 2188 (2017); rezolucję z 26 stycznia 2021 r. „Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą pozostać niezawisli” (rezolucja nr 2359 (2021); rezolucję z 26 stycznia 2020 r. w sprawie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce nr 2316 (2020).

²¹ Przykładowo wyrok NSA z 14 lutego 2002 r., II SA/Po 461/01 (OSP 2003/2/17) z glosą krytyczną R. Hausera i A. Kabata oraz glosą aprobowaną J. Mikołajewicza. Porównaj natomiast uchwałę NSA z 22 maja 2000 r. OPS 3/00 (ONSA 2000/4/136)

²² W owym czasie TK swoje jednoznaczne stanowisko w tym zakresie wyraził: w wyroku z 22 marca 2000 r., P 12/98 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67); w postanowieniu z 13 stycznia 1998 r., U 2/97 (OKT ZU 1998, nr 1, poz. 4); postanowieniu z 24 czerwca 1998 r., U 4/97 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 54); w wyroku z 10 października 2000 r., P 8/99 (OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190); w wyroku z 8 grudnia 1999 r., SK 19/99 (OTK ZU 1999, nr 7, poz. 161); w wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5); w wyroku z 4 października 2000 r., P 8/00 (OTK ZU 2000, nr 6, poz. 189); w wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256)

w życie Konstytucji RP z 1997 roku²³. Tytułem przykładu można wskazać w szczególności uchwałę Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r. III ZP 12/01²⁴, w której stwierdził: „Z przepisów stanowiących, iż konstytucja jest najwyższym prawem stosowanym bezpośrednio (chyba, że stanowi ona inaczej), podległości sędziów tylko konstytucji i ustawom (art.178 ust.1 konstytucji) oraz braku obowiązku sądu zwracania się do Trybunału z pytaniem prawnym wynika, iż sąd może - stosując zasadę *lex superior derogat legi inferiori* - odmówić stosowania ustawy sprzecznej z konstytucją (...) trzeba zauważyć, że pogląd o obowiązku zwracania się (...) z pytaniem prawnym do TK jest sprzeczny z jednoznaczną treścią art.193 konstytucji. Stanowi on bowiem, że sąd »może« przedstawić Trybunałowi pytanie prawne. Gdyby ustrojodawca zamierzał wyłączyć możliwość odmowy stosowania przez sąd ustawy sprzecznej z konstytucją, to powinien w odniesieniu do niezgodności tych dwóch źródeł prawa użyć zwrotu »sąd przedstawia« pytanie prawne”. Argumenty te podzielali również niektórzy przedstawiciele doktryny prawa²⁵. W ostateczności jednak „dla dobra” spójności systemu prawa oraz w odwołaniu się do przyjętego skoncentrowanego modelu konstytucyjności prawa spór ten został wówczas zażegnany²⁶. Odżył jednak w związku z kryzysem wokół działalności Trybunału Konstytucyjnego²⁷. Obecnie praktyka orzecznicza sądów rozwinęła się w kierunku bezpośredniego stosowania Konstytucji bez potrzeby kierowania pytania prawnego do TK w trybie art. 193²⁸. Znamienne jest również wycofywanie się przez niektórych wnioskodawców z postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym (ze skargi

²³ Przykładowo: wyrok SN z 7 kwietnia 1999 r. I PKN 648/98 (OSP 2000/11/172) z glosą T. Zielińskiego; postanowienie SN z 26 maja 1998 r. III SW 1/98 (OSNAPIUS 1998/17/528); wyrok SN z 3 lutego 1999 r. III RN 112/98 (OSNAPIUS 1999/23/739); wyrok SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98 (OSNAP 2000/1/6) oraz zawierający bardzo obszerny wywód w sentencji wyrok SN z 29 sierpnia 2001 r. III RN 189/2000 (OSNAP 2002/6/130).

²⁴ OSNAPIUS 2000/2/34.

²⁵ Zob. w szczególności: M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 277 i n.; Sanetra, *W sprawie związania sądów powszechnie obowiązującą wykładnią ustaw*, „Przegląd Sądowy” 1996 nr 9, s. 3 i n.; M. Przysucha, *Najszybsza droga do państwa prawa. Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, „Jurysta” 2000 nr 7-8, s. 11 i n.; P. Hofmański, głos w dyskusji na konferencji *Konstytucja RP w praktyce* odnoszący się do referatu L. Garlickiego *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, Warszawa 1999, s. 47; D. Czajka, *Czy sędziowie mogą stosować Konstytucję?*, „Gazeta Sądowa” 1999 nr 3, s. 3; E. Maniewska, *Konstytucja RP w orzecznictwie SN*, „Przegląd Sądowy” 2000 nr 4, s. 17; W. Sługiewicz, *Konstytucyjne aspekty funkcjonowania orzecznictwa sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 2000 nr 2, s. 33. Odmienne np.: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 309 i n.; Kręcis, głos do postanowienia SN z 7 czerwca 2002 r. I KZP 17/02, „Przegląd Sejmowy” 2002 nr 5, s. 137 i n.; J. Trzcinski, głos do wyroku SN z 4 lipca 2001 r. III ZP 12/01, „Przegląd Sejmowy” 2002 nr 1, s. 122 i n.

²⁶ Jako przykład szerokiej dyskusji w doktrynie prawa wskazać można: K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do TK*, „Państwo i Prawo” 2001 z. 9, s. 24; R. Hauser i A. Kabat, głos do wyroku NSA z 14 lutego 2002 r. I S.A./Po 461/01 (OSP 2003/2/17); tychże, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001 nr 1, s. 36 i n.; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych TK przez sąd (art.193 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 1999 z. 8, s. 28 i n.; tenże, *Pytania prawne do TK. Problemy interpretacyjne na tle art.193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000 nr 5, s. 5 i n.; M. Haczkowska, *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1(66), s. 57 i n.

²⁷ Zob. L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7/8, s. 7 i n.; E. Łętowska, *Kryzys wokół TK. Co mogą zrobić sądy*, „Kultura Liberalna” 2016, nr 4, s. 19 i n.; M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 5 i n.

²⁸ Przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu dotyczący tzw. „owoców zatrutego drzewa” pozyskanych w związku z wykorzystaniem programu „Pegasus”, z 11 maja 2023 r., II AKa 480/21.

konstytucyjnej czy pytania prawnego), odmowy uczestnictwa w postępowaniu przed TK (np. przez Rzecznika Praw Obywatelskich), czy zgłaszania zdań odrębnych przez sędziów TK²⁹ - w związku z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Mimo zatem początkowo „wąskiego” sposobu rozumienia art. 193 Konstytucji RP co do sformułowania sąd „może” skierować pytanie prawne do TK, nastąpiła zmiana interpretacji normy i przyjęty został konsensus w zakresie możliwości dokonywania zdecentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa. Praktyka uległa zatem zmianie. W świetle powyższego, zaproponowana przez Projektodawców zmiana brzmienia art. 193 Konstytucji RP, wydaje się zbyteczna.

2. Ocena zasadności wprowadzenia zmiany w treści art. 194 Konstytucji RP (art. 1 pkt 2 Projektu)

Projektodawca proponuje uzupełnienie treści art. 194 Konstytucji RP poprzez dodanie dwóch ustępów. W ustępie 2 mowa jest o ograniczeniu wyboru do składu Trybunału Konstytucyjnego osób, które w okresie 4-letnim, poprzedzającym ewentualny wybór, sprawowały mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub wchodziła w skład Rady Ministrów. W ustępie 3 natomiast mowa jest o długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa oraz możliwości jednokrotnej reelekcji na tę funkcję.

Zaproponowana zmiana nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia stabilności konstytucji. Wprawdzie doświadczenia praktyki ustrojowej po 2015 roku ożywiły dyskusję wokół potrzeby doprecyzowania postanowień Konstytucji w przyszłości, bowiem nadmierne dbanie o zwięzłość jej postanowień może otwierać pole do interpretacji sprzecznie z jej duchem³⁰. Z drugiej jednak strony, jeśli konstytucja będzie nadmiernie kazuistyczna, to będzie musiała być często nowelizowana, aby adaptować ją do zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

Słusznie podkreśla się w doktrynie prawa, że w kreowaniu tekstu konstytucyjnego powinno unikać się nadmiarowości językowej³¹. Skoro zatem analogiczne rozwiązanie do zawartego w projektowanym ust. 2 art. 194, znajduje się w art. 17 ust. 2 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (wniesionym do Sejmu 6 marca 2024 r., jako druk sejmowy nr 253, dalej: „Projekt ustawy o TK”), to za zbyteczne należałoby uznać powielanie tego przepisu również w tekście Konstytucji. Pozostawienie doprecyzowania rozwiązań w tym zakresie ustawodawcy byłoby zgodne z treścią art. 197 Konstytucji RP, w świetle którego „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania

²⁹ Przykładowo zdania odrębne wyrażone przez STK Małgorzatę Pyziak-Szafnicką, STK Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz w związku z wydaniem orzeczenia w składzie wadliwie ukształtowanych w wyrokach: z 16 marca 2017 r., Kp 1/17 (OTK ZU-A 2017, poz. 28); z 5 października 2017 r., Kp 4/15 (OTK ZU-A 2017, poz. 72); z 10 kwietnia 2017 r., K 10/15 (OTK ZU-A 2017, poz. 31); z 13 grudnia 2018 r., K 34/16 (OTK ZU-A 2019, poz. 2); z 10 maja 2018 r., U 1/16 (OKT ZU-A 2018, poz. 30).

³⁰ J. Jaskiernia, *Estetyka, stabilność i funkcjonalność jako przesłanki w procesie tworzenia i zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2(66), s. 21.

³¹ J. Jaskiernia, *Estetyka, stabilność i funkcjonalność jako przesłanki w procesie tworzenia i zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2(66), s. 16 i n. Podobnie K. Stępiak, *Nadmiarowość językowa w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5, s. 79 i n.

przed Trybunałem określa ustawa”. Zwłaszcza, że wszelkie nowe rozwiązania powinny mieć zastosowanie do sędziów wybranych po wejściu w życie projektowanych zmian.

Jeśli chodzi o nowe brzmienie ustępu 3 w art. 194 Konstytucji, określające długość kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK, zaproponowane rozwiązanie nie budzi wątpliwości. Nawiązuje bowiem do innych przepisów konstytucyjnych określających kadencję poszczególnych organów. Przykładowo w odniesieniu do posłów i senatorów wybieranych na 4-letnią kadencję (art. 98 ust. 1 Konstytucji), Prezydenta RP wybieranego na 5-letnią kadencję (art. 127 ust. 2), członków KRS wybieranych na 4-letnią kadencję (art. 187 ust. 3), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybieranego na 6-letnią kadencję (art. 183 ust. 3) czy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wybieranego na 6-letnią kadencję (art. 185). Z kolei za zbędne uznać należałoby określenie, że Prezydent RP powołuje Prezesa i Wiceprezesa spośród „dwóch kandydatów przedstawionych na każde z tych stanowisk”. Rozwiązanie takie powinno jednak znaleźć się w ustawie, a nie Konstytucji. Jako że Projekt ustawy o TK, która jest procedowana w Sejmie (druk sejmowy nr 253), powtarza brzmienie ust. 3 w art. 11 ust. 1, za wystarczające należałoby uznać jedynie wskazanie długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zmiana treści art. 194 Konstytucji jest zasadna, ale tylko w zakresie określenia długości kadencji konstytucyjnych organów.

3. Ocena zgodności z Konstytucją art. 2 Projektu

Projekt w art. 2 ust. 1 zakłada wygaśnięcie z dniem wejścia w życie kadencji dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zaproponowane rozwiązanie jest konsekwencją pakietu ustaw, mających na celu przywrócenie Trybunałowi Konstytucyjnemu jego ustrojowej funkcji³². Rozumiejąc szczególną sytuację wywołaną kryzysem konstytucyjnym, dysfunkcjonalność Trybunału Konstytucyjnego w związku z jego upolitycznieniem, niewłaściwym ukształtowaniem niektórych składów orzekających³³, z uwagi na udział osób nieuprawnionych do orzekania oraz brak organizacyjnej możliwości dokonania wyboru Prezesa i Wiceprezesa³⁴ - niezbędność dokonania zmian nie budzi wątpliwości. Konieczne jest

³² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, przyjęta przez Sejm w dniu 6 marca 2024 roku <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=FB264AD400496754C1258AD80064E22F> [dostęp: 15.05.2024]. Oprócz uchwały Sejmu, również projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253), projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254) oraz niniejszy Projekt.

³³ Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dostępny jest na stronie <https://hfhr.pl/publikacje/raport-wyroki-tk-wydane-w-nieprawidlowych-skladach> [dostęp: 15.05.2024]

³⁴ Zob. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2017*, Raport Fundacji im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa 2018. Raporty dostępne są na stronie: <https://www.batory.org.pl/publikacja/funkcjonowanie-trybunalu-konstytucyjnego-w-latach-2014-2017-raport-zespołu-ekspertów-prawnych/> [dostęp: 12.05.2024], <https://www.batory.org.pl/informacje prasowe/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-sprawie-manipulowania-skladami-sedziowskimi-przez-pania-julie-przylebska/> [dostęp: 12.05.2024] oraz M. Ziółkowski, *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 3, s. 33–49.

jednak przypomnienie o fundamentach państwa prawnego, które w normalnych okolicznościach byłyby argumentem za odrzuceniem proponowanych rozwiązań.

Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z przerwaniem kadencji sędziów TK, co w kontekście innych organów konstytucyjnych było już przedmiotem negatywnej oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego w jego orzeczeniach³⁵. Podkreślenia jednak wymaga, że o ile skrócenie w drodze ustawy zwykłej kadencji określonej w Konstytucji jest niedopuszczalne, o tyle w przypadku skrócenia kadencji w drodze ustawy zmieniającej Konstytucję, nie można uznać za niedopuszczalne³⁶. Jeżeli tylko będzie wyrazem osiągniętego konsensusu politycznego w postaci większości wymaganej dla zmiany ustawy zasadniczej. Kadencja sędziów TK zabezpieczona bowiem została mechanizmem prawnym o wysokim stopniu trwałości, którego zmiana wymaga sprostania sztywnym wymogom proceduralnym związanym ze zmianą Konstytucji w trybie art. 235 Konstytucji³⁷. Zmiana obowiązującej regulacji i skrócenie kadencji organu jest zatem dopuszczalna, jednak wyłącznie pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności, a szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje³⁸. Przy czym sytuacje takie należy traktować jako wyjątki, dopuszczalne pod warunkiem, że ingerencja w kadencyjność nie następuje w sposób nadmierny, niewspółmierny do innych wartości konstytucyjnie chronionych, takich jak ważny interes publiczny³⁹.

Z drugiej natomiast strony podnoszony może być argument, że proponowana zmiana obejmując zakresem obowiązywania trwającą kadencję sędziów TK narusza zasadę niedziałania prawa wstecz. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2009 r., P 40/07: „Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”⁴⁰.

³⁵ W odniesieniu chociażby do członków Krajowej Rady Sądownictwa. Na mocy art. 6 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3), wygaszono mandaty sędziów zasiadających dotąd w Krajowej Radzie Sądownictwa.

³⁶ TK podkreśla również, że piastowanie funkcji publicznej w ramach całego okresu kadencji organu nie jest słusznie nabytym prawem podmiotowym, a więc nie korzysta w tym zakresie z ochrony wynikającej z art. 2 Konstytucji. Tak m.in. w wyroku TK z 23 marca 2006 r., K 4/06 (OTK ZU-A 2006, nr 3, poz. 32) oraz w przytoczonych tam wcześniejszych orzeczeniach.

³⁷ Wyrok TK z 1 lipca 2008 r., K 23/07 (OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 100). Por. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s.12 i n.; D. Łukowiak, Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, rok LXXXII, z. 1, s. 138 i n.

³⁸ Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48)

³⁹ Wyrok TK z 31 marca 1998 r., K 24/97 (OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13).

⁴⁰ Pkt 4.2. uzasadnienia wyroku z 20 stycznia 2009 r., P 40/07 (OTK ZU-A 2009, nr 1, poz. 4). Podobnie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 2 marca 1993 r., K 9/92 (OTK ZU 1993, cz. I, poz. 6); w wyroku z 15 lipca 1996 r., K 5/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 30); w wyroku z 10 grudnia 2007 r., P 43/07 (OTK ZU-A 2007, nr 11,

Konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 2 ust. 1 Projektu jest możliwość przejścia w stan spoczynku sędziów TK, których kadencja wygasa (ust. 2) oraz sędziów, którzy zostali wybrani przez Sejm 8 października 2015 roku i nie złożyli ślubowania wobec Prezydenta RP (ust. 3).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sprzed 2016 roku, w wykonaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE oraz niezbędności odbudowy systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, a także z uwagi na skalę naruszeń Konstytucji dokonywaną konsekwentnie od 2015 roku, wydaje się, że proces naprawczy będzie uzasadniony w świetle zasady dobra wspólnego wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz zasady bezpośredniego stosowania konstytucji określonej w art. 8 ust. 2. Jak stwierdził Tadeusz Mazowiecki na posiedzeniu KKZN 11 grudnia 1996 roku - „państwo polskie jest naszym wspólnym dobrem (...) nie jest państwem panującym nad obywatelem, a państwem służącym człowiekowi”⁴¹. Usprawiedliwieniem procesu naprawczego na zasadzie „mniejszego zła” jest bowiem sytuacja mniejszej niekonstytucyjności służąca usunięciu niekonstytucyjności. Stąd za konstytucyjne można uznać działania o radykalnym charakterze, jeśli żadne inne nie doprowadzą do przywrócenia Trybunałowi Konstytucyjnemu jego tożsamości.

4. Ocena zgodności z Konstytucją art. 3 Projektu

Projekt w art. 3 reguluje zasady powoływania nowego składu Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na wygaśnięcie kadencji dotychczasowych sędziów. Jednocześnie wprowadza trzy długości kadencji pierwszego – po wejściu w życie Projektu – składu Trybunału Konstytucyjnego, odpowiednio na 3 lata, 6 lat oraz 9 lat.

Podstawowa procedura wyboru sędziów zakłada konieczność uzyskania większości 3/5 głosów w Sejmie. Przy czym przewiduje jednocześnie procedurę „awaryjną”, gdyby w ciągu 2 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, Sejm nie dokonał wyboru z uwagi na brak kwalifikowanej większości. Projektodawca uzasadnia takie rozwiązanie „koniecznością skutecznego wprowadzenia niezbędnych zmian w funkcjonowaniu Trybunału”. O ile zgodzić się można z argumentem, że brak osiągnięcia poparcia większością 3/5 głosów dla nowego składu Trybunału mogłoby doprowadzić do przedłużania się kryzysu konstytucyjnego, o tyle wątpliwości budzi brak określenia kworum, wymaganego w ramach głosowania. Przykładowo w Projekcie ustawy o TK (druk nr 253) w art. 16 ust. 1 mowa jest o wyborze sędziów większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Projektodawca nie wyjaśnia w uzasadnieniu do Projektu tego pominięcia. Zasadne byłoby określenie, czy większość 3/5 lub w ramach procedury „awaryjnej” bezwzględna większość głosów, ma być osiągnięta w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów czy ustawowej liczby posłów.

poz. 155); w wyroku z 19 marca 2007 r. K 47/05 (OTK ZU-A 2007, nr 3, poz. 27); wyroku z 18 października 2006 r., P 27/05 (OTK ZU-A 2006, nr 9, poz. 124).

⁴¹ Biuletyn KKZN 1997, Nr 42, s. 40

Konstytucja RP przewiduje bowiem dwa rodzaje quorum dla głosowań – ustawowej liczby posłów⁴² lub w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴³. Podnoszone w opinii wątpliwości mają na celu zwrócenie uwagi na konieczność doprecyzowania treści art. 3 ust. 1 Projektu w toku dalszych prac legislacyjnych

W ust. 2 art. 3 Projektu przewidziano rozwiązanie, które miało miejsce na mocy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 roku⁴⁴, kiedy to skład TK kształtowany był od początku. Polega ono na wprowadzeniu trzech długości kadencji sędziów pierwszego składu Trybunału, tj. na 3 lata, 6 lat oraz 9 lat. Jak podkreśla Projektodawca w uzasadnieniu „zastosowanie trzech długości kadencji dla sędziów pierwszego składu Trybunału Konstytucyjnego pozwoli na wymianę 1/3 składu w kolejnych kadencjach Sejmu RP”. Zaproponowane rozwiązanie jest spójne z pozostałymi przepisami Projektu. Uwagi wcześniejsze co do konieczności osiągnięcia konsensusu politycznego w postaci większości wymaganej dla zmiany Konstytucji w trybie art. 235, pozostają aktualne.

5. Ocena zgodności z Konstytucją art. 4 Projektu

W świetle art. 4 Projektu Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK w składzie nowo ukształtowanym, przedstawia Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia ślubowania, dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa TK oraz dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa TK. Przy czym zgodnie z art. 3 ust. 3 Projektu, Prezydent przyjmuje ślubowanie od sędziów nie później niż w terminie 7 dni od dnia ich wyboru przez Sejm. Rozwiązanie zaproponowane w art. 4 i art. 3 nie budzi zastrzeżeń. Konieczność zapewnienia sprawności i ciągłości działania konstytucyjnego organu jest zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz Preambule. Jak stwierdził TK w wyroku z 25 września 2014 r., SK 4/12 „sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych została w preambule powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczeniem praw jednostki”⁴⁵. Oznacza to, że przywrócenie Trybunałowi Konstytucyjnemu jego funkcji ustrojowej, jaką jest ochrona Konstytucji RP oraz ochrona wolności i praw jednostek, powinna przyczynić się do wzmocnienia gwarancji konstytucyjnych.

⁴² Przykładowo: art. 98 ust. 3; art. 131 ust. 2 pkt 4; art. 145 ust. 2; art. 156 ust. 2; art. 158 ust. 1; art. 159 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴³ Przykładowo: art. 90; art. 113; art. 120; art. 121 ust. 3; art. 122 ust. 5; art. 125 ust. 2; art. 154 ust. 2 i 3; art. 155 ust. 1; art. 160; art. 231; art. 235 ust. 4; art. 239 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1985, Nr 22, poz. 98 ze zm.)

⁴⁵ Wyrok TK z 25 września 2014 r., SK 4/12 (OTK ZU-A 2014, nr 8, poz. 95)

6. Ocena zgodności z Konstytucją art. 5 Projektu

Projekt w art. 5 przewiduje, że Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Wnioskodawca przewiduje zatem odpowiedni okres *vacatio legis*, zgodny z regułą wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych⁴⁶ oraz zasadami prawidłowej legislacji⁴⁷.

IV. Wnioski

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Projekt istotnie zmierza do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce oraz rozwiązania najważniejszego problemu, jakim jest usunięcie skutków kryzysu konstytucyjnego. Przywrócenie ustrojowej funkcji Trybunałowi Konstytucyjnemu, uniezależnienie Trybunału od czynników politycznych oraz ukształtowanie składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w sposób zgodny z art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, to zasadnicze cele Projektu. Wątpliwości budzi jednak zbyt kazuistyczne podejście do tekstu ustawy zasadniczej. Zasadne wydaje się jedynie uzupełnienie art. 194 ust. 2 w jego obecnym brzmieniu poprzez wprowadzenie 3-letniej kadencji Prezesa TK oraz Wiceprezesa TK, z ewentualnym wskazaniem, że ponowne powołanie do pełnienia tej funkcji możliwe jest tylko raz.

Zasadnicza wątpliwość pojawia się natomiast w odniesieniu do tego, czy można mówić o istnieniu dostatecznych warunków politycznych umożliwiających podjęcie procedury nowelizacji Konstytucji RP, czy zaistniał tzw. „moment konstytucyjny”.

W ocenie Opiniującej Projekt powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Autor opinii: adw. dr Monika Haczkowska,


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (tj. Dz. U. 2019, poz. 1461)

⁴⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 283)