



**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 Postępowań 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.

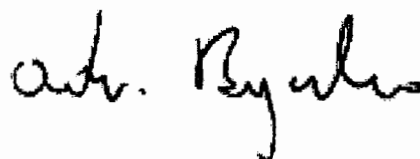
4. Artykuł 2 ustawy nowelizującej przewiduje wygaszenie kadencji obecnych sędziów Trybunału w ciągu 60 dni od wejścia w życie ustawy nowelizującej Konstytucję. Termin ten ma zapewne umożliwić wybór nowych sędziów Trybunału, według proponowanych zasad.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'adw. Byczko', written in a cursive style.



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 15 stycznia 2016 r.

Nr WO-020-1/16

Dot. GMS-WP-173-296/15

Pan Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze*

W załączeniu, uprzejmie przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 stycznia 2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk sejmowy nr 166).

*z poważaniem*

SSN Dariusz Zawistowski

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz. ....

Data wpływu 13-01-2016

## OPINIA

## KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 14 stycznia 2016 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy

o zmianie Konstytucji RP

(druk sejmowy nr 166)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk sejmowy nr 166), negatywnie ocenia ten projekt.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że projektodawca wadliwie oznaczył nazwę zmienianego aktu prawnego. W obowiązującym stanie prawnym nie funkcjonuje ustawa o nazwie „Konstytucja RP”. Prawidłowa nazwa Ustawy Zasadniczej brzmi „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.”. Nadto projekt nie spełnia zasad prawidłowej legislacji, łącząc w jednym akcie normy konstytucyjne z normami niemającymi takiego charakteru.

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na stanowisku, że zmiana Ustawy Zasadniczej, która jest najwyższym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej powinna być przeprowadzana wyłącznie wówczas, gdy nie jest możliwe rozwiązanie problemu prawnego bez jej zmiany. Projektowana zmiana nie dotyczy takiej sytuacji. Każda zmiana Konstytucji wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych, a w przypadku, gdy dotyczy ustroju Trybunału Konstytucyjnego – jako organu stojącego na straży Konstytucji – wymaga szerokiej debaty społecznej, w tym w środowiskach prawniczych, naukowych, politycznych i parlamentarnych. Trybunał Konstytucyjny jest szczególnej rangi organem państwa, o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praw i wolności obywatela. Projekt zmian w Ustawie Zasadniczej powinien być zatem wypracowany w drodze szerokiej debaty – uwzględniającej różne stanowiska i poglądy.

Jeśli chodzi o szczegółowe rozwiązania proponowane w projekcie, Rada zgłasza następujące uwagi.

1. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa nieuzasadniona jest zmiana art. 183 Konstytucji. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem projektodawcy wyrażonym w uzasadnieniu projektu, że Trybunał Konstytucyjny orzekając o zgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przez Parlament, na podstawie delegacji przewidzianej w art. 197 Konstytucji, jest „sędzią we własnej sprawie”. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a nie sądem faktów.

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego ograniczają się do badania zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Ponadto wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na wniosek uprawnionego podmiotu, który kwestionuje określone we wniosku normy prawne, zaś Trybunał jest związany granicami złożonego wniosku.

Obecna sytuacja nie jest wynikiem działalności Trybunału Konstytucyjnego. Niezależność i obiektywizm Trybunał potwierdził wielokrotnie w swoim bogatym orzecznictwie.

Ponadto projekt ustawy, w zakresie dotyczącym zmiany art. 183 Konstytucji, jest niekompletny, przez co nie odpowiada zasadom prawidłowej legislacji. Projektodawca przekazując do kompetencji Sądu Najwyższego orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, przepisów wydawanych na podstawie art. 197 Konstytucji nie przewiduje ani trybu procedowania przed Sądem Najwyższym w tego rodzaju sprawach ani też nie określa kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania takiego postępowania. Z projektu nie wynika także w jakim składzie Sąd Najwyższy miałby orzekać o zgodności aktów normatywnych z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi.

2. Projektodawca proponując zwiększenie do 18 liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego kieruje się wyłącznie chęcią zażegnania istniejącego od początku VIII kadencji Sejmu sporu politycznego. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Stabilność i niezmienność regulacji konstytucyjnych jest istotną wartością, bowiem na ich podstawie oparty jest cały system prawa obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej. W państwie prawnym nie jest dopuszczalne dokonywanie zmiany Konstytucji jedynie w celu zażegnania bieżącego sporu politycznego, gdyż oznaczałoby to instrumentalne traktowanie Ustawy Zasadniczej. Zainicjowanie takiej praktyki stwarzałoby zagrożenie dla stabilności polskiego porządku prawnego. Intencją ustrojodawcy, który określił w art. 235 Konstytucji kwalifikowane zasady zmiany Konstytucji, było przeciwdziałanie pochopnym, nieprzemyślanym i podporządkowanym bieżącym potrzebom politycznym zmianom Ustawy Zasadniczej. Ponadto projekt i jego uzasadnienie są w tym zakresie wewnętrznie sprzeczne. Zwiększenie liczby sędziów przy projektowanej treści art. 2 ustawy nie ma żadnego uzasadnienia. Obecny 15 osobowy skład Trybunału jest w zupełności wystarczający i został już historycznie ukształtowany.

3. Negatywnie należy ocenić także propozycję, zgodnie z którą wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego miałby być dokonywany przez Sejm kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Proponowane rozwiązanie nie daje bowiem gwarancji skutecznego wyboru sędziów i może doprowadzić do niemożności obsadzenia Trybunału, a wskutek tego niewykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego

zadań. W praktyce wypracowanie kompromisu politycznego gwarantującego obsadzenie wolnego stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego może okazać się niezwykle trudne a nawet niemożliwe. Potwierdza to np. trwający obecnie spór polityczny. Brak porozumienia może spowodować destabilizację obowiązującego porządku prawnego, ponieważ zgodnie z art. 2 projektu ustawy projektodawca zamierza jednocześnie wygaszyć kadencje wszystkich obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niefunkcjonowanie najwyższego organu właściwego do badania legalności prawa miałyby negatywne konsekwencje społeczne i prawne, z uwagi na zakres i znaczenie dla funkcjonowania państwa zadań wykonywanych przez Trybunał.

4. Projektodawca nie przedstawił w uzasadnieniu projektu żadnych racji, które przemawiałyby za zmianą art. 194 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym *„Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”*. Projektowana regulacja powielalaby treść art. 12 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), co w ocenie Rady nie jest poprawnym rozwiązaniem legislacyjnym. Ponadto podkreślenia wymaga, że zgodnie z proponowaną zmianą Zgromadzenie Ogólne będzie uprawnione do przedstawienia Prezydentowi większej liczby kandydatów równej nawet liczbie sędziów Trybunału, na co wskazuje użyte sformułowanie *„co najmniej trzech kandydatów”*. W praktyce wybór Prezesa i Wiceprezesa może zostać pozostawiony decyzji Prezydenta, który jest organem władzy wykonawczej, a to stwarzałoby wprost zagrożenie dla niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma potrzeby regulowania na poziomie konstytucyjnym liczby kandydatów przedstawianych przez Zgromadzenie. W stanie prawnym obowiązującym do 5 grudnia 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dokonywał wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród dwóch kandydatów wyłonionych przez Zgromadzenie Ogólne, co oznacza, że na dokonany wybór decydujący wpływ miało Zgromadzenie Ogólne. Organ ten musiał dokonać wewnętrznego wyboru kandydatów, albowiem był uprawniony do przedstawienia Prezydentowi wyłącznie dwóch kandydatów. Na takich samych zasadach jest powoływany Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 16 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji w zw. z art. 44 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.).

5. Projektowana treść art. 2 opiniowanej ustawy nie stanowi materii, która podlega regulacji na poziomie konstytucyjnym. Jest właściwa dla przepisów o charakterze przejściowym. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa przewidziane w art. 2 projektu ustawy wygaszenie

kadencji wszystkich obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego z upływem 60 dnia od dnia wejścia projektowanej ustawy w życie, a więc przed upływem ich kadencji, narusza zasadę *lex retro non agit*, zgodnie z którą ustawa nie powinna wywierać skutków prawnych w odniesieniu do stanów faktycznych powstałych przed jej wejściem w życie. Co więcej, nie jest to zwykłe naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz, ale złamanie konstytucyjnej gwarancji niezawisłości sędziiego Trybunału, polegającej na jego nieodwoływalności w czasie kadencji określonej bezpośrednio w Konstytucji. Skutek taki wystąpi w sytuacji wygaszenia kadencji sędziów Trybunału, których wybór został dokonany przez właściwy organ (Sejm), zgodnie z obowiązującymi przepisami Konstytucji. Zgodnie z art. 194 Konstytucji każdy spośród obecnych sędziów Trybunału został, jak wskazano, wybrany na okres dziewięcioletniej kadencji. Wprowadzenie kadencyjności miało zagwarantować sędziom Trybunału wykonywanie funkcji orzeczniczych w warunkach pełnej niezawisłości i niezależności od innych podmiotów i organów państwa (art. 195 Konstytucji), w szczególności w warunkach rozdzielności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Regulacja skracająca na mocy ustawy kadencję sędziiego narusza zasadę nieodwoływalności sędziiego, który może być pozbawiony urzędu wyłącznie w trybie postępowania dyscyplinarnego, a zatem na skutek okoliczności za które odpowiedzialność ponosi sam sędzia. Ustawowe pozbawienie stanowiska godzi w zasadę niezawisłości. Ponadto jednoczesny wybór sędziów ogranicza różnorodność poglądów w połączeniu z ich ewolucją w czasie. Wygaszenie kadencji sędziiego jest także sprzeczne z aktualnym stanem prawnym. Skrócenie kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego znacząco godziłoby także w rangę i znaczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Jednoczesny wybór wszystkich sędziów Trybunału nie pozostanie bez wpływu na organizację pracy Trybunału oraz ciągłość wykonywania funkcji orzeczniczych i będzie skutkował koniecznością wyznaczenia na nowo składów orzekających oraz terminów posiedzeń lub rozpraw, także w sprawach, które wpłynęły do Trybunału w okresie poprzedniej kadencji sędziów i podlegają już rozpoznaniu. Powtórzone będą musiały zostać także wszystkie czynności proceduralne podjęte przez Trybunał w poprzednim składzie. W rzeczywistości projektowana zmiana zastąpi kadencyjność sędziów, kadencyjnością Trybunału Konstytucyjnego.

Za wyborem pojedynczych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w różnych okresach, w praktyce przez Sejm różnych kadencji przemawia także to, że wybierani w ten sposób sędziowie mają co do zasady odmienne kwalifikacje oraz różny poziom doświadczenia zawodowego, co następnie przekłada się na wysoką jakość i poziom orzecznictwa Trybunału.

6. Zgodnie z art. 3 projektu ustawy, ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia. Regulowana materia ma charakter ustrojowy, zaś jej waga dla sprawnego działania jedyne

Sądu Konstytucyjnego oraz skutki dla obywateli są na tyle istotne, że obowiązkiem ustawodawcy było wprowadzenie nawet wydłużonego okresu *vacatio legis*. Zbyt pochopne wprowadzenie zmian dotyczących organizacji Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności niezagwarantowanie ciągłości wykonywania przez Trybunał zadań określonych w Konstytucji, może doprowadzić do destabilizacji państwa.

Podstawowy okres *vacatio legis* przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.) wynosi czternaście dni i to przy założeniu, że w danym akcie normatywnym okres ten nie zostanie wydłużony. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, akt normatywny może wejść w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym, tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Projektodawca nie przedstawił żadnych argumentów, które wskazywałyby na ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia projektowanej ustawy w życie, w szczególności biorąc pod uwagę, że ustawa może doprowadzić do faktycznego czasowego wygaszenia działalności Trybunału. Brak odpowiedniej *vacatio legis* stanowi naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. W motywach wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 6/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„zarówno w świetle dotychczasowego orzecznictwa, jak i poglądów doktryny uznaje się, że instytucja vacatio legis jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa (zob. wyroki TK z: 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, 22 lutego 2006 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; por także S. Wronkowska, Publikacja aktów normatywnych - Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym [w:] Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, ref. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 335-348). W licznych orzeczeniach Trybunał podkreślał także, że nakaz dochowania odpowiedniej vacatio legis stanowi element zasady prawidłowej legislacji (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75, a także T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 160). Badanie zgodności z Konstytucją sposobu wprowadzenia w życie nowych przepisów polega na ocenie, jaki okres dostosowawczy ma charakter "odpowiedni". Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, "odpowiedniość" vacatio legis rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych - po ogłoszeniu nowych przepisów - swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania vacatio legis należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych*

*(por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26, oraz wyroki z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23 i z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98). Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu vacatio legis jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99)”.*

Niezależnie od wskazanych uwag Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że lakoniczność uzasadnienia projektu ustawy utrudnia jego rzetelną, wnikliwą i wyczerpującą analizę i poddaje w wątpliwość jakość proponowanych rozwiązań, podczas gdy z art.34 ust.2 Regulaminu Sejmu (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992r. wg stanu prawnego po zmianie z 26 listopada 2015r.; M.P. 2015 poz.1136) wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno wyjaśniać potrzebę i cel jej wydania, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Arbitralne stwierdzenie w konkluzji uzasadnienia projektu, że „wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze i nie rodzi żadnych skutków dla budżetu państwa i budżetów samorządu terytorialnego” bez jakiegokolwiek wyjaśnienia, nie spełnia, w ocenie Rady, powyższych wymagań sformułowanych w Regulaminie.

Treść uzasadnienia projektu ustawy zawiera sprzeczne i wykluczające się sformułowania. Z jednej strony projektodawca wskazuje, że projektowane zmiany mają na celu doprowadzić do odebrania ślubowania przez Prezydenta od trzech sędziów wybranych przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. oraz skutkować dopuszczeniem pięciorga sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. do orzekania, a następnie wskazuje na konieczność wygaszenia ich mandatów.

**Biuro Krajowej Rady Sądownictwa  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM**

DYREKTOR  
Wydziału Organizacyjnego  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa  
*Marian Szkodziński*





**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



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

BSA III-021-5/16

Warszawa, dnia 15 stycznia 2016 r.

## **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 prawa<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup>. 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 wewnętrznie 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

---

<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>. 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 władz<sup>5</sup>. 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).

---

<sup>4</sup> Tak Z. Czeszejko-Sochacki: op. cit., s. 128.

<sup>5</sup> 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. Względ 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.