



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 549 /OBSiL/2016

Warszawa, dnia 6 czerwca 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 10. 06. 2016

Pan Adam Podgórski

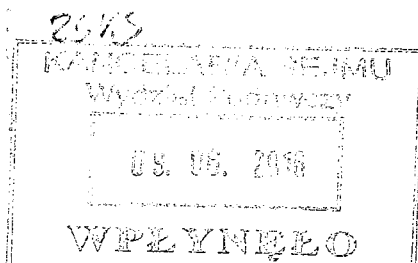
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

Realizując ustawowy obowiązek, określony w art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233), polegający na opiniowaniu projektów aktów prawnych oraz przedstawianiu wniosków dotyczących unormowań prawnych, przedstawiam opracowaną w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych opinię do poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy Nr 166).

z pozdrowieniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Arkadiusz Bereza prof. nadzw.



Warszawa, 6 czerwca 2016 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie ustawy z dnia 15 grudnia 2015 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy Nr 166).

W dniu 15 grudnia 2015r. grupa posłów złożyła w Sejmie projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy Nr 166). Projekt ten w całości poświęcony jest zmianom przepisów Konstytucji, dotyczących trybu kreacji i zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

I. Zakres proponowanych zmian

Art. 1 projektu zawiera propozycje zmian, które odnoszą się do dwóch kwestii:

1- wyłączenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 195 Konstytucji) i przekazanie kompetencji w tym zakresie Sądowi Najwyższemu.

Konsekwencją wprowadzenia proponowanej zmiany miałyby być modyfikacja treści art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji, poprzez wprowadzenie do ich treści odpowiednich zastrzeżeń wyłączających kognicję Trybunału.

2- zmiana składu liczbowego Trybunału Konstytucyjnego i trybu wyboru sędziów Trybunału, poprzez nadanie art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji brzmienia: *„Trybunał Konstytucyjny składa się z 18 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.”*

Konsekwencję proponowanej zmiany w zakresie zwiększenia składu liczbowego Trybunału Konstytucyjnego stanowić ma propozycja modyfikacji procedury powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału przez Prezydenta Rzeczypospolitej, określonej w art. 194 ust. 2 Konstytucji, poprzez zwiększenie z dwóch do trzech liczby

kandydatów na wyżej wymienione stanowiska, przedstawianych Prezydentowi Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału.

Art. 2 projektu stanowi o wygaśnięciu kadencji wszystkich dotychczasowych sędziów TK, w terminie 60 dni od daty wejścia w życie proponowanej ustawy oraz powołaniu (wybraniu) nowych sędziów na zasadach określonych nowym brzmieniem odpowiednich przepisów Konstytucji, z uwzględnieniem zmian w innych właściwych przepisach.

II. Ocena proponowanych zmian

Art. 1 projektu

ad 1) Propozycję przyznania Sądowi Najwyższemu kompetencji w zakresie orzekania o zgodności ustawy o Trybunał Konstytucyjnym z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie należy ocenić krytycznie.

Przede wszystkim wykracza ona poza kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa, stosowany w Europie kontynentalnej, zgodnie z którym kontrola konstytucyjności prawa ma charakter scentralizowany i wykonywana jest przez jeden, niezależny od innych władz organ kontroli typu sądowego. Przyznanie Sądowi Najwyższemu kompetencji w tym zakresie stanowiłoby wyłom w tym modelu, w kierunku obcego europejskiej tradycji modelu amerykańskiego (*judicial review*). Błędne jest przy tym stanowisko wnioskodawców, wyrażone w uzasadnieniu projektu, że formuła ta pozwalałaby uniknąć orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, cyt. „we własnej sprawie”. Orzekając o zgodności przepisów prawnych z Konstytucją, niezależnie od materii kontrolowanej, Trybunał nigdy nie występuje w charakterze strony zainteresowanej określonym rozstrzygnięciem. Jedyne interes, jaki chroni Trybunał w procesie orzekania, związany jest z zagwarantowaniem fundamentalnej w państwie prawnym zasady konstytucjonalizmu, czyli zachowania prymatu konstytucji w porządku prawnym państwa demokratycznego.

Powierzenie Sądowi Najwyższemu wskazanej wyżej kompetencji nie tylko naruszałaby

spójność modelu kontroli konstytucyjności w zakresie orzekania, ale również stanowiłoby odejście od zasady wyboru organu orzekającego o konstytucyjności prawa przez Sejm, zważywszy na to, że sędziowie Sądu Najwyższego powoływani są przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Zważywszy na fakt, iż sędziowie Sądu Najwyższego wybierani są na stałe, formuła ta stałaby również w sprzeczności z zasadą kadencyjności sędziów sądu konstytucyjnego, która stanowi jedną z immanentnych cech kontynentalnego modelu kontroli konstytucyjności prawa, przyjmowaną w większości państw europejskich. (zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 84).

ad 2) Zwiększenie składu liczbowego Trybunału Konstytucyjnego, proponowane w projekcie co do zasady nie budzi zastrzeżeń, choć trudno przyjąć – w ślad za poglądem wyrażonym w uzasadnieniu projektu – że stanowić to będzie panaceum na obecny kryzys konstytucyjny. Wątpliwości wywołuje jedynie przyjęcie w projekcie parzystej liczby sędziów Trybunału. Wydaje się bowiem, że nieparzystość składu Trybunału – obowiązująca obecnie – bliższa jest sposobowi podejmowania decyzji przez organ kolegialny, zwłaszcza z punktu widzenia zapewnienia efektywności mechanizmów decyzyjnych.

Wprowadzenie zasady wybierania sędziów Trybunału Konstytucyjnego kwalifikowaną większością 2/3 głosów nawiązuje do rozwiązań stosowanych w niektórych państwach europejskich (np. Niemcy, Włochy, Węgry). Propozycję tę należy jednak ocenić dwójako. Z jednej strony, może to pozytywnie wpłynąć na reprezentatywność Trybunału Konstytucyjnego, w tym sensie, że ograniczy do minimum niebezpieczeństwo monopolizacji Trybunału przez jedną siłę polityczną w parlamencie. Należy jednak zauważyć, iż niezależnie od podwyższenia poziomu wymaganej większości, zmiana ta nie spowoduje odpolitycznienia procedury powoływania sędziów Trybunału, skoro nadal wyboru dokonywać będzie *stricte* polityczny i partyjny organ, jakim jest Sejm (por. M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 130). Z drugiej strony, doświadczenia niektórych państw przyjmujących zasadę wyboru sędziów kwalifikowaną większością głosów (np. włoskie) dowodzą, że – przy braku konsensusu pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi co do udzielenia poparcia zgłoszonym kandydatom – formuła ta może znacząco utrudnić lub wręcz sparaliżować procedurę obsady stanowisk sędziowskich.

Art. 2 projektu

Proponowaną w projekcie, tzw. „opcję zerową” w zakresie wyboru nowego składu Trybunału po ewentualnym wejściu w życie ocenianej ustawy należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Zasadą modelu kontynentalnego jest bowiem wybieralność członków Trybunału, a nie Trybunału jako organu. Oczywiście inaczej wygląda to wówczas, gdy Trybunał konstituowany jest po raz pierwszy, jako nowy organ w systemie. W tym przypadku okoliczność ta nie zachodzi, w związku z tym w celu utrzymania reguły okresowej odnawialności składu Trybunału należałoby przyjąć założenie, iż nowa formuła wyboru sędziów obowiązywać będzie w stosunku do nowych sędziów Trybunału, zaś dotychczasowi powinni zakończyć swą kadencję na dotychczasowych zasadach, tym bardziej, że nowelizacja nie wprowadza zmiany w zakresie długości kadencji sędziów.