

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 niezmiennosc 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 wygasić 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 sędziego 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 sędziego narusza zasadę nieodwoływalności sędziego, 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 sędziego 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 skutkowało 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.