



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ
I PETYCJI

Opinia prawna na temat
senackiego projektu ustawy
o zmianie Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej
(druk senacki nr 55), jego
zgodności z Konstytucją
i przepisami obowiązującego
prawa oraz o konsekwencjach
ewentualnych niezgodności
wraz z propozycjami zmian
mających ewentualne/wskazane
niezgodności usunąć

Opinie
i ekspertyzy

OE-494

WARSZAWA 2024

Biuro Analiz i Petycji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2024

Biuro Analiz i Petycji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Joanna Granowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Biuro Edukacji, Promocji i Wydawnictw,
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
kwiecień 2024

Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 55), jego zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne/wskazane niezgodności usunąć

Konkluzje opinii

- A) Proponowane zmiany w Konstytucji RP oraz inne postanowienia ocenianego przedłożenia legislacyjnego to ważne i potrzebne regulacje, których celem jest zażegnanie trwającego i pogłębiającego się kryzysu konstytucyjnego w Polsce.
- B) Kluczowym elementem tego kryzysu jest drastycznie obniżony autorytet Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązania proponowane w ocenianym przedłożeniu legislacyjnym mają na celu przywrócenie tego autorytetu do odpowiedniego poziomu.
- C) Proponowane zmiany legislacyjne w sposób istotny wpływają na odpolitycznienie sposobu wyboru i sposobu funkcjonowania sędziów Trybunału i są przeze mnie oceniane zdecydowanie pozytywnie.
- D) Nie zmienia tej pozytywnej oceny sygnalizowana w opinii potrzeba przemyślenia i – być może – uzupełnienia niektórych proponowanych postanowień, wskazana w propozycjach jej zmian.

Treść opinii

1. W dniu 6 marca 2024 roku grupa senatorów (dalej „Wnioskodawcy”) na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu wystąpiła z wnioskiem do Marszałek Senatu RP o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „Ustawa”). Proponowana zmiana została zarejestrowana jako druk senacki nr 55.
2. W dniu 8 kwietnia 2024 roku Kancelaria Senatu RP wystąpiła do mnie o wydanie opinii oceniającej rozwiązanie przedstawione w Ustawie w świetle postanowień Konstytucji RP oraz innych regulacji prawa powszechnie obowiązującego, a także zaproponowanie ewentualnych zmian do jej treści.
3. Pierwsza nowa regulacja, proponowana przez Wnioskodawców, dotyczy art. 193 Konstytucji RP, który obecnie reguluje kwestię zadawania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych przez sądy. Zgodnie z propozycją art. 193 ma otrzymać następujące brzmienie: *Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, a bezpośrednio zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest dla uzyskania tego rozstrzygnięcia niewystarczające.*
4. Proponowana zmiana jest w rzeczywistości zmianą stosowanego w Polsce modelu kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w stosunku do pierwotnego brzmienia Konstytucji RP. Dotąd polski model kontroli konstytucyjności aktów normatywnych zakładał scentralizowanie tej funkcji w instytucji Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji rozpatrującej wnioski o zbadanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych zadawanych przez sądy. Mimo zawarcia w Konstytucji RP art. 8 ust. 2, przewidującego jej bezpośrednie stosowanie, w doktrynie trwały spory, czy – w sytuacji, gdy sądy mają kompetencję do zadawania pytań prawnych wyspecjalizowanemu w tym zakresie organowi, jakim jest Trybunał Konstytucyjny – powinny one we własnym zakresie prowadzić kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych poprzez bezpośrednie stosowanie Konstytucji¹.

1 Maciej Gutowski, Piotr Kardas, „Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji” 4 Palestra 5. Zob. także Jacek Karakulski, „Słów kilka o wykładni prawa

5. Stanowiska przedstawione w literaturze przedmiotu były podzielone i nie zawsze odróżniały pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji od wykładni aktów normatywnych w zgodzie z Konstytucją RP². Dała się jednak zauważyć przewaga pozycji prezentowanej przez profesora Leszka Garlickiego, który przed kryzysem konstytucyjnym roku 2015 opowiadał się za scentralizowanym modelem kontroli konstytucyjności prawa³.
6. Spór w tym zakresie pogłębiał fakt, że chociaż Trybunał Konstytucyjny był kluczowym podmiotem w dziedzinie kontroli konstytucyjności, zdarzało się, że Sąd Najwyższy odmawiał zastosowania niekonstytucyjnej ustawy z własnej inicjatywy, tj. bez uprzedniego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Podobne podejście przyjął Naczelny Sąd Administracyjny⁴.
7. Stanowisko to uległo zmianie po tym, jak wskutek kryzysu konstytucyjnego Trybunał Konstytucyjny przestał pełnić rolę skutecznego kontrolera konstytucyjności (vide drastyczny spadek liczby orzeczeń Trybunału). Sam Leszek Garlicki w swoich pracach wskazał na potrzebę zmiany polskiego modelu kontroli konstytucyjności poprzez szersze niż dotychczas bezpośrednie stosowanie Konstytucji w indywidualnych sprawach przez sądy powszechne⁵.

w zgodzie z konstytucją z perspektywy derywacyjnej koncepcji jego wykładni” w: Klaudia Puier (red.), *Problemy nauk prawnych*, vol 13, ark. wyd. 7 (Wrocław, Exante 2019) 8–9; Adam Sulikowski and Krzysztof Otręba, „Perspektywy podjęcia rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy powszechne” (2017) 11 *Państwo i Prawo* 33, 33–34; Paulina Jabłońska, „Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji” (2021) 7–8 *Przeгляд Sądowy* 134, 143.

- 2 Piotr Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności* (Kraków, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2003) 55; Monika Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych* (Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2014) 382. Zob. także Piotr Czarny „Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją” w: Sławomira Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej* (Kraków, Zakamycze, 2005) 71–72, 82–84; Andrzej Bator, Artur Kozak, „Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją” w Wronkowska (ibid) 43ff.
- 3 Leszek Garlicki, ‘Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej’ (2016) 7–8 *Przeгляд Sądowy* 7, 15.
- 4 Roman Hauser, Janusz Trzeciński „O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy” (2008) LXX *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Roman Hauser, Janusz Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* (Warszawa, LexisNexis, 2010).
- 5 Leszek Garlicki, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej” (2016) 7–8 *Przeгляд Sądowy* 7, 15.

8. Zmiana zaproponowana przez doktrynę prawa konstytucyjnego znalazła swoje odzwierciedlenie w praktyce sądowej. Jak wykazują badania empiryczne przeprowadzone w ostatnich latach nad orzecznictwem polskich sądów, daje się zauważyć istotny wzrost tematyki konstytucyjności i innej tematyki związanej z Konstytucją w ich codziennym orzecznictwie, co sugeruje szersze niż wcześniej stosowanie bezpośrednio Konstytucji RP⁶.
9. W tym sensie proponowana zmiana Konstytucji RP sankcjonuje zaobserwowaną praktykę oraz rozwiewa wątpliwość, która dzieliła polską doktrynę prawa konstytucyjnego przez lata. W proponowanej konstrukcji sądy mają zadawać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne o zgodność aktów normatywnych z Konstytucją RP dopiero wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy nie jest możliwe w drodze bezpośredniego stosowania Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2. Konstrukcja przepisu wskazuje więc, że pierwszym i podstawowym sposobem podejścia sądów do kwestii konstytucyjności stosowanych przez nie przepisów ma być tzw. rozproszona kontrola konstytucyjności, dokonywana przez bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP, a dopiero w drugiej kolejności kontrola konstytucyjności wykonywana przez wystosowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.
10. Zaletą proponowanej zmiany w zakresie formuły kontroli konstytucyjności będzie zmniejszenie liczby spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny w efekcie zadawania pytań prawnych przez sądy, co pozostawi Trybunałowi więcej czasu na rozpatrywanie wniosków o zbadanie konstytucyjności oraz skarg konstytucyjnych. Zmiana ta doprowadzi prawdopodobnie także do skrócenia czasu postępowań sądowych. Ten ostatni efekt wynikać będzie z faktu, że w przypadku samodzielnego, bezpośredniego zastosowania Konstytucji RP przez sąd nie musi on zawieszać postępowania, co jest konieczne w przypadku zadania pytania prawnego, w związku z oczekiwaniem na zajęcie stanowiska przez Trybunał. Niewątpliwie też proponowana zmiana wpłynie pozytywnie na świadomość konstytucyjną wśród uczestników postępowań sądowych i sędziów, ponieważ argumenty konstytucyjne staną się bardziej powszechnie wykorzystywane w postępowaniach sądowych.

6 Zob. Mikołaj Barczentewicz, Marcin Matczak, Constitutionally Conforming Interpretation in Poland, w: Constitutionally Conforming Interpretation. Comparative Perspectives, Hart Publishing, 2022.

11. Potencjalnym zagrożeniem wynikającym z omawianej zmiany jest ryzyko rozbieżności w rozumieniu i bezpośrednim stosowaniu Konstytucji przez sądy różnych instancji, w tym przez sędziów, którzy dotąd nie mieli doświadczenia w stosowaniu ogólnych klauzul konstytucyjnych przy rozstrzyganiu konkretnych spraw. Postulatem *de lege ferenda* byłoby zatem wprowadzenie bądź wzmocnienie rozwiązań zapewniających jednolitość orzecznictwa sądowego w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (na przykład przez odpowiedni nadzór Sądu Najwyższego w tym zakresie). Należy jednak pamiętać, że sytuacja, w której konieczny nadzór ujednociający będzie sprawowany w niektórych zakresach bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy (w ramach jego istniejących bądź nowych kompetencji), a w niektórych przez Trybunał Konstytucyjny, który wciąż będzie odpowiadał na pytania prawne sądów, może prowadzić do dualizmu orzecznictwa w tym zakresie.
12. Kolejna proponowana zmiana ma dotyczyć art. 194 Konstytucji RP, który ma otrzymać następujące brzmienie: 1. *Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.* 2. *Osoba, która sprawowała mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub wchodziła w skład Rady Ministrów, może zostać wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli od wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji w Radzie Ministrów upłynęły co najmniej 4 lata.* 3. *Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na 3 lata spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde z tych stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponowne powołanie na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału możliwe jest tylko raz.*
13. Zmiany proponowane w tym artykule dotyczą przede wszystkim wprowadzenia czteroletniej karencji dla osób, które były aktywnymi politykami, a jednocześnie chciałyby zostać powołane na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (ust. 2). Zmianę tę należy ocenić jako bardzo pozytywną, szczególnie w świetle doświadczeń z ostatnich lat, kiedy to sędziami Trybunału Konstytucyjnego zostawały osoby pełniące aktualnie funkcje polityczne (np. funkcje poselskie). Sytuacja taka powodowała istotne wątpliwości co do ich politycznej bezstronności, co rzutowało negatywnie na autorytet samego Trybunału. W zakresie propozycji *de lege ferenda*

można rozważyć rozszerzenie katalogu osób objętych karencją o osoby pełniące funkcje polityczne w ministerstwach, w szczególności wiceministrów, którzy nie wchodzi w skład Rady Ministrów, a więc nie będą objęci karencją przy utrzymaniu obecnego brzmienia przepisu.

14. Inną istotną zmianą proponowaną w tym artykule jest wprowadzenie kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Kadencja ta w obu przypadkach ma wynosić trzy lata i może zostać przedłużona tylko raz na ten sam okres. Proponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie. Jest ona jednym z elementów ograniczenia monopolizacji władzy wewnątrz Trybunału przez konkretną osobę, co pozwoli na jeszcze większe ograniczenie wpływu osobistych preferencji, poglądów politycznych czy stylu zarządzania osoby pełniącej którąś z tych funkcji na pracę Trybunału.
15. Dalsze postanowienia Ustawy mają charakter przepisów wprowadzających i dostosowujących. Zgodnie z art. 2. Ustawy: *1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wygasa kadencja dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie pełnią swoje funkcje do czasu wyboru następców. 2. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja wygasła na mocy ust. 1, po zakończeniu pełnienia funkcji mają prawo do przejścia w stan spoczynku. 3. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostali wybrani przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. (M.P. poz. 1038, 1039 i 1040) i nie złożyli ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mają prawo do przejścia w stan spoczynku z dniem wejścia w życie ustawy.*
16. Postanowienie to stanowi antidotum na trwający, bardzo poważny kryzys Trybunału Konstytucyjnego, widoczny w drastycznym spadku zaufania do tej instytucji, zobrazowanej niespotykanym dotąd spadkiem liczby spraw rozpatrywanych przez Trybunał. Wygaszenie kadencji obecnych sędziów pozwoli na dokonanie wyboru nowego składu Trybunału w nowej rzeczywistości prawnej i politycznej, w oparciu o założenia apolityczności (dzięki wprowadzanej wyżej karencji dla osób pełniących funkcje polityczne).
17. Należy podkreślić, że wygaszenie kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Ustawę nie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą nieusuwalności sędziów oraz postanowieniami Konstytucji RP gwarantującymi sędziom Trybunału Konstytucyjnego długość ich kadencji. Sprzeczność taka zachodziłaby, gdyby chodziło o ustawę zwykłą, która – przerywając kadencję sędziów Trybunału Konstytucyjnego w czasie jej trwania – w sposób oczywisty

nie spełniałaby wymogu zgodności hierarchicznej z przepisami wyższego rzędu, zawartymi w Konstytucji RP. Przypomnieć należy jednak, że omawiana Ustawa ma charakter tzw. ustawy konstytucyjnej, a więc jest uchwalana przy zachowaniu wymogów zmiany Konstytucji RP. Tym samym możliwe jest modyfikowanie przez nią wymogów konstytucyjnych, związanych z wyborem i kadencją sędziów Trybunału Konstytucyjnego, bo w jej przypadku nie stanowi to naruszenia porządku hierarchicznego źródeł prawa.

18. Brzmienie omawianego przepisu wskazuje, że wygaszenie kadencji dotyczy „sędziów”, można więc zakładać, że projektodawcy nie obejmują tym terminem tzw. dublerów, którzy w świetle orzecznictwa konstytucyjnego i międzynarodowego, zasiadają w Trybunale nielegalnie, a więc sędziami nie są. Lepszym rozwiązaniem byłoby jednak bezpośrednio i jednoznacznie uregulowanie statusu dublerów, z wyraźnym wskazaniem, że nie obejmuje ich ani wygaszenie kadencji, ani przewidziane dalej prawo podmiotowe do przejścia w stan spoczynku. Brak takiej wyraźnej regulacji może powodować wątpliwości, zwłaszcza że w przestrzeni publicznej pojawiają się nieuzasadnione twierdzenia, że dublerzy są sędziami Trybunału.
19. Pozytywnie należy ocenić przyznanie prawa do przejścia w stan spoczynku sędziom wybranym przez Sejm VII kadencji, którzy nigdy nie zaczęli pełnić swojej funkcji z powodu odmowy przyjęcia od nich ślubowania przez Prezydenta RP. Choć proponowane postanowienie wyraźnie wskazuje, że prawo przejścia w stan spoczynku dotyczy jedynie trzech z pięciu wybranych wtedy osób (wskazują na to tylko trzy przywołane pozycje z Monitora Polskiego, wskazujące na konkretne trzy uchwały o powołaniu sędziów), lepsze byłoby wyraźne określenie w treści przepisu, że dwie pozostałe osoby nie mogą korzystać ze wskazanego prawa podmiotowego, ponieważ w świetle orzecznictwa trybunalskiego nie zostały powołane na swoje stanowiska legalnie. Można by to osiągnąć przez dodanie na początku przepisu ust. 3 słowa „trzej”.
20. Zgodnie z art. 3 Ustawy: *1. W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy Sejm większością 3/5 głosów wybiera 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli wyboru tego nie uda się dokonać, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Sejm dokonuje wyboru 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów. 2. W skład Trybunału Konstytucyjnego, wybranego na podstawie ust. 1, wchodzi: 1) 5 sędziów wybranych indywidualnie na 3 lata; 2) 5 sędziów wybranych indywidualnie na 6 lat; 3) 5 sędziów*

wybranych indywidualnie na 9 lat. 3. Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje ślubowanie od sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych na podstawie ust. 1, nie później niż w terminie 7 dni od dnia ich wyboru przez Sejm. 4. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, o których mowa w ust. 1, pełnią swoje funkcje do czasu wyboru następców. Po zakończeniu pełnienia funkcji mają prawo do przejścia w stan spoczynku. 5. Po upływie kadencji sędziów, o których mowa w ust. 1, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wybierani są indywidualnie na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

21. Omawiane postanowienie reguluje wybór pierwszego składu Trybunału Konstytucyjnego, dokonany po wygaszeniu kadencji obecnego jego składu. Kluczowym elementem tego postanowienia jest specyficzny mechanizm wyboru, a mianowicie rozróżnienie trzech długości kadencji, na jakie wybierani są pierwsi sędziowie. Skład sędziowski pierwszego Trybunału został w tym postanowieniu podzielony na trzy części, z których tylko jedna zostaje wybrana na pełną, dziewięcioletnią kadencję. Z pozostałych dziesięciu sędziów Trybunału pięciu zostanie wybranych jedynie na trzy lata, a pozostałych pięciu na lat sześć. Mechanizm ten ma na celu zapewnienie, aby wybór pierwszego składu Trybunału Konstytucyjnego po wygaszeniu kadencji obecnych sędziów nie został zdominowany politycznie przez jeden parlament, a tym samym przez jedną tylko siłę polityczną. Należy przypomnieć, że celem uregulowania pełnej kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego jako dziewięcioletniej jest zapewnienie, aby mogli oni pełnić swoją funkcję ponad dwukrotnie dłużej, niż wynosi kadencja parlamentu. W ten sposób wzmacnia się działanie systemu „równowagi i kontroli” („checks and balances”) pomiędzy władzą polityczną a władzą sądowniczą, ponieważ czyni się bardziej prawdopodobnym, że sędziowie wybrani za czasów rządów jednej siły politycznej będą kontrolować konstytucyjność działań parlamentu, w którym większość posiada inna siła polityczna. W przypadku jednorazowego wyboru całości składu Trybunału doprowadziłoby to do monopolizacji wpływu na jego skład tej siły politycznej, która kontroluje obecny parlament. Proponowany mechanizm należy ocenić pozytywnie, ponieważ umożliwia on już po trzech latach zmianę 1/3 składu Trybunału Konstytucyjnego i zmianę kolejnej 1/3 składu po latach sześciu. Taki system zapewnia wpływ na skład Trybunału więcej niż jednej siły politycznej (zakładając normalne w Polsce zmiany władzy w interwałach cztero- lub ośmioletnich). Mechanizm ten prowadzi również

do odpowiedniego zróżnicowania momentów, w których kończyć będą się w przyszłości kadencje sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym utrzymanie balansu pomiędzy różnymi siłami politycznymi, które będą miały wpływ na kształtowanie składu osobowego Trybunału.

22. W związku z tym, że w przestrzeni publicznej pojawiają się głosy sugerujące, aby pozbawić polityków (w tym przypadku Sejm) kompetencji do powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego w ogóle, konieczne jest wyjaśnienie, dlaczego w niniejszej opinii utrzymanie zasady wyboru składu Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm nie jest oceniane negatywnie. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jest organem o szczególnym charakterze, odmiennym od „zwykłych” sądów. Przesądza o tym unikalna kompetencja Trybunału, który – mimo że niewybijany w demokratycznych wyborach powszechnych i nieposiadający pełnej demokratycznej legitymacji – posiada kompetencje do uchylania aktów prawnych, uchwalonych przez demokratycznie wybraną władzę polityczną. Konstrukcja ta wymaga, aby demokratycznie wybrana władza polityczna w procesie wyboru sędziów przeniosła na nich część swojej kompetencji prawodawczej, uzyskanej w pełnym procesie demokratycznym (Trybunał jest przecież nazywany „negatywnym ustawodawcą”). Z tego powodu zachowanie mechanizmu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez polityków, w odróżnieniu od wyboru sędziów sądów powszechnych, jest nie tylko uzasadnione, ale i konieczne w świetle art. 4 Konstytucji RP, przewidującego, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, a ten sprawuje ją przez swoich przedstawicieli (lub bezpośrednio)⁷.
23. Omawiane postanowienie przewiduje jeszcze trzy ważne rozwiązania. Pierwsze to wprowadzenie wymogu wyboru sędziów do pierwszego składu Trybunału po wygaszeniu jego obecnej kadencji większością 3/5 w pierwszym kroku, a następnie większością bezwzględną w kroku drugim, jeśli pierwszy krok się nie powiedzie. Rozwiązanie to proponuje właściwy balans między próbą uzyskania ponadpolitycznego porozumienia dla wyboru sędziów oraz unikania klinczu proceduralnego w ich wyborze.
24. Drugie ważne rozwiązanie to nałożenie na Prezydenta RP *expressis verbis* obowiązku odebrania ślubowania od tak wybranych sędziów

7 Na temat charakteru wykonywania władzy zwierzchniej i sposobów jej wykonywania zob. np. wyrok TK z 20 lipca 2011 roku (K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61).

- w terminie 7 dni od dnia ich wyboru przez Sejm. Postanowienie to mogłoby wydawać się zbędne, ponieważ obowiązek przyjęcia ślubowania wynika z orzecznictwa trybunalskiego. Jednak w świetle sporu, który powstał na kanwie wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji, wprowadzenie takiego postanowienia do treści Ustawy wydaje się zasadne, aby uniemożliwić blokowanie przez Prezydenta procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.
25. Trzecie ważne postanowienie, stanowiące powtórzenie rozwiązania stosowanego w przypadku wygaszenia kadencji obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, to wydłużenie kadencji sędziów odchodzących z Trybunału do czasu powołania ich następców. Rozwiązanie to z jednej strony zapewnia nieprzerwane funkcjonowanie Trybunału w przypadku przedłużającego się procesu wyboru nowych sędziów, z drugiej stanowi zachętę instytucjonalną dla Sejmu, aby procesu tego nie przedłużał, jeśli zmiany w składzie Trybunału Konstytucyjnego chce rzeczywiście dokonać.
 26. Zgodnie z art. 4 Ustawy: *1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w składzie ukształtowanym na mocy niniejszej ustawy, przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia ślubowania przez wszystkich sędziów, o których mowa w art. 3 ust. 1, dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. 2. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału na 3 lata.*
 27. Postanowienie to nie budzi wątpliwości – jest ono naturalną konsekwencją rozwiązań wprowadzanych przez Ustawę w zakresie funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz ich kadencji. Liczba dwóch kandydatów w przypadku każdego ze stanowisk jest wystarczająca, aby zapewnić Prezydentowi RP możliwość wyboru odpowiedniej osoby.
 28. Art. 5. Ustawy reguluje długość jej *vacatio legis*, które wynosi 14 dni. Biorąc pod uwagę przedmiot ocenianej regulacji, długość *vacatio legis* jest wystarczająca.
 29. Konkludując, stwierdzam, że proponowane zmiany w Konstytucji RP oraz inne postanowienia ocenianego przedłożenia legislacyjnego to ważne i potrzebne regulacje, których celem jest zażegnanie trwającego i pogłębiającego się kryzysu konstytucyjnego w Polsce. Kluczowym elementem tego kryzysu jest drastycznie obniżony autorytet Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązania proponowane w ocenianym przedłożeniu legislacyjnym mają na celu przywrócenie tego autorytetu do odpowiedniego poziomu. Proponowane

zmiany legislacyjne w sposób istotny wpływają na odpolitycznienie sposobu wyboru i sposobu funkcjonowania sędziów Trybunału i są przeze mnie oceniane zdecydowanie pozytywnie. Nie zmienia tej pozytywnej oceny sygnalizowana w opinii potrzeba przemyślenia i – być może – uzupełnienia niektórych proponowanych postanowień, wskazana w propozycjach jej zmian.

Spis treści

Konkluzje opinii.	3
Treść opinii.	4