



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-497

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 – Artur Dragan

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

Kancelaria Senatu
maj 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

I. Wprowadzenie

6 marca 2024 r. grupa 56 senatorów XI kadencji wystąpiła do Marszałek Senatu z wnioskiem o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 55) [dalej jako: **Projekt**]. Jak wskazali inicjatorzy Projektu, proponowana regulacja ma na celu przywrócenie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, zgodnego z wartościami konstytucyjnymi właściwymi dla demokratycznego państwa prawnego (s. 1 uzasadnienia Projektu). Proponowana regulacja koncentruje się na zmianach odnoszących się do organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego [dalej jako: **Trybunał**] w zakresie dotyczącym przyjętej w Konstytucji procedury kierowania do Trybunału pytań prawnych, a przede wszystkim procedury wyboru i statusu sędziów Trybunału oraz powoływania Prezesa i Wiceprezesa tego organu.

Biuro Analiz i Petycji Kancelarii Senatu zamówiło opinię prawną na temat Projektu, jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [dalej jako: **Konstytucja**] i przepisami obowiązującego prawa oraz o konsekwencjach ewentualnych niezgodności wraz z propozycjami zmian mających ewentualne niezgodności usunąć.

II. Założenia Projektu

Opiniowana regulacja składa się z 5 artykułów, przy czym element trwale zmieniający dotychczasową treść normatywną Konstytucji stanowią propozycje ujęte w art. 1 Projektu, dotyczące zmian w art. 193 i 194 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 193 Konstytucji inicjatorzy proponują, aby aktualną jego treść uzupełnić o sformułowanie, cyt. *a bezpośrednio zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2 Konstytucji, jest dla uzyskania tego rozstrzygnięcia niewystarczające*. Dalej idące modyfikacje przewidziane są odnośnie do dotychczasowego brzmienia art. 194 Konstytucji. Inicjatorzy proponują w tym zakresie wprowadzenie nowej regulacji, ujętej w ust. 2 wskazanego artykułu, zgodnie z którą, cyt. *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*. Względem dotychczasowego brzmienia art. 194 ust. 2 Konstytucji, który po uchwaleniu Projektu stałby się ustępem trzecim – w zakresie odnoszącym się do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału – inicjatorzy opiniowanej regulacji proponują wpisanie do Konstytucji 3-letniej kadencji wskazanych organów Trybunału z możliwością jednej reelekcji. Ponadto, inicjatorzy proponują, aby art. 194 ust. 3 Konstytucji w brzmieniu nadanym projektowaną nowelizacją wyraźnie wskazywał, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przedstawiało Prezydentowi Rzeczypospolitej po dwóch kandydatów na każde z tych stanowisk.

Propozycje ujęte w art. 2-4 Projektu mają charakter przejściowy i epizodyczny. W art. 2 Projektu inicjatorzy proponują wygaszenie kadencji dotychczasowych sędziów Trybunału z dniem wejścia w życie proponowanej regulacji tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia (art. 5 Projektu). Dotychczasowi sędziowie mieliby pełnić obowiązki do czasu wyboru ich następców, a następnie uzyskać prawo do przejścia w stan spoczynku. Prawo do przejścia w stan spoczynku obejmowałyby również sędziów Trybunału, którzy zostali wybrani przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. i nie złożyli ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 3 Projektu).

Odnośnie do procedury wyboru nowych sędziów Trybunału Projekt zakłada, że w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy Sejm dokona wyboru 15 sędziów większością 3/5 głosów. Jeżeli wyboru tego nie uda się dokonać, wówczas w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Sejm miałby dokonać wyboru 15 sędziów Trybunału bezwzględną większością głosów (art. 3 ust. 1 Projektu). Jednocześnie, w Projekcie

proponuje się zróżnicowanie czasu trwania kadencji wybranych w powyższym trybie sędziów w ten sposób, że 5 wybranych zostałoby na kadencję 3-letnią, 5 na kadencję 6-letnią, a kolejnych 5 – na pełną 9-letnią kadencję, wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP w jego aktualnym brzmieniu (art. 3 ust. 2 Projektu).

W art. 3 ust. 3 Projektu proponuje się zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej do przyjęcia ślubowania od nowo wybranych sędziów Trybunału najpóźniej w terminie 7 dni od dnia ich wyboru przez Sejm. Zgodnie z art. 3 ust. 4 Projektu, tak wybrani, a następnie powołani sędziowie Trybunału mają pełnić funkcje do czasu wyboru ich następców, a po zakończeniu kadencji uzyskują prawo do przejścia w stan spoczynku. Po upływie kadencji sędziów wybranych w oparciu o regulację proponowaną w art. 3 ust. 1 i 2 Projektu, kolejni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają być wybierani indywidualnie na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ostatni z przepisów epizodycznych Projektu, tj. art. 4 przewiduje, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w składzie ukształtowanym na mocy proponowanej nowelizacji, przedstawi 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 Projektu, dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, których Prezydent powoła na 3-letnią kadencję.

III. Ocena rozwiązań zawartych w opiniowanym Projekcie – uwagi ogólne

Na wstępie należy jednoznacznie stwierdzić, że intencja inicjatorów Projektu, wyrażona w pierwszym zdaniu jego uzasadnienia, zasługuje na pełną akceptację. Zmiany statusu prawnego Trybunału, zainicjowane uchwaleniem przez Sejm nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w nocy z 23 na 24 grudnia 2015 r., a także praktyka ich stosowania w następnych latach, zdeformowały Trybunał, co skutkowało utratą przez ten organ zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji również organu stojącego na straży ochrony wolności i praw jednostki.

W obecnym składzie Trybunału zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania, ponieważ ich wybór do Trybunału nastąpił z naruszeniem postanowień Konstytucji. Twierdzenie to znajduje oparcie w wyrokach Trybunału z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) oraz z 9 marca 2016 r.

(sygn. akt K 47/15). W efekcie, szereg orzeczeń wydanych przez Trybunał pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów ustawowych nie wywołuje skutków prawnych określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, co potwierdza m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2021 r. (sygn. akt I KZ 29/21).

Stan chaosu ustrojowego wywołany wprowadzonymi regulacjami spotęgowany został niezgodnym z Konstytucją (art. 194 ust. 2) powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, co zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału z 7 listopada 2016 r. (sygn. akt K 44/16). Należy nadmienić, że drugą z wymienionych funkcji pełni osoba nieuprawniona do orzekania w Trybunale.

Z uwagi na jednoznacznie polityczne zaangażowanie większości sędziów wybranych do Trybunału po wyborach parlamentarnych z 2015 r., nie wyłączając osób wykonujących odpowiednio funkcje Prezesa i Wiceprezesa tego organu, Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie personalnym i praktyce działania stał się *par excellence* instytucją polityczną, która pod pozorem kontroli konstytucyjności prawa legalizuje akty prawne niezgodne z podstawowymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W efekcie Trybunał w obecnym składzie nie tylko nie realizuje standardu niezależności, ale również nie spełnia wymogu bezstronności w orzekaniu w konkretnych sprawach. Jaskrawym przykładem wskazanego stanu jest przede wszystkim udział w składach orzekających Trybunału byłych posłów (K. Pawłowicz, S. Piotrowicz) aktywnie zaangażowanych w okresie pełnienia mandatu parlamentarnego w prace nad ustawami poddanyymi następnie kontroli konstytucyjności przed Trybunałem.

Co więcej, organ ten nie tylko legalizuje bezprawie, ale wykorzystywany jest również do kreowania nowego stanu prawnego z pominięciem demokratycznych procedur parlamentarnego procesu ustawodawczego. Dowodzi tego m.in. wyrok Trybunału z 22 października 2020 r. (sygn. akt K 1/20) podważający konstytucyjność niekwestionowanej od 1993 roku przesłanki dopuszczalności przerywania ciąży, zatem w istocie wprowadzający nowe, restrykcyjne prawo antyaborcyjne, a także wyrok z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 20/20) w sprawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, kreujący nieznaną zarówno Konstytucji, jak i ustawie formułę przerywania ciągłości funkcjonowania tego organu konstytucyjnego wraz z upływem okresu jego kadencji, mimo braku wyboru przez Sejm i Senat jego następcy. W praktyce funkcjonowania Trybunał jest również wykorzystywany jako narzędzie w prawnym konflikcie pomiędzy władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej a Unią Europejską. Mimo braku podstaw formalnych i merytorycznych Trybunał podejmuje rozstrzygnięcia

jednoznacznie kwestionujące obowiązek respektowania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok z 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21), pogłębiając tym samym chaos prawny godzący w zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa, tj. jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego.

Podporządkowanie Trybunału interesom politycznym, a w istocie poleceniom partyjnych liderów większościowej koalicji sejmowej w latach 2015-2023, doprowadziło do utraty przez ten organ zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji również organu stojącego na straży ochrony wolności i praw jednostki. Z uwagi na jednoznacznie polityczne zaangażowanie większości sędziów oraz osób nie będących sędziami, wybranych do Trybunału po wyborach parlamentarnych z 2015 r., Trybunał stał się *par excellence* instytucją polityczną. W aktualnym składzie personalnym, organ ten nie tylko nie realizuje standardu niezależności, ale ponadto nie spełnia wymogu bezstronności w orzekaniu w konkretnych sprawach.

Stan ten potwierdza swoisty „dialog” prowadzony pomiędzy Europejskim Trybunałem Praw Człowieka [dalej jako: **ETPCz**] a Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku *Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18) ETPCz stwierdził, że Sejm RP VIII kadencji oraz Prezydent RP naruszyli fundamentalną zasadę wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm RP VIII kadencji dokonał wyboru trzech osób na stanowiska sędziów TK, które były już obsadzone przez sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji. Natomiast Prezydent RP odmówił odebrania przysięgi od trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, a następnie przyjął przysięgę od tzw. „sędziów grudniowych”. W konsekwencji Trybunał orzekł, że poprzez udział w postępowaniu przed Trybunałem jednego z „sędziów grudniowych” *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* została pozbawiona prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. ETPCz dodał również, iż wybór wskazanej osoby do Trybunału został wypaczony ciężkimi nieprawidłowościami, przez co narusza samą istotę tego prawa. W reakcji na przywołany wyrok ETPCz, Trybunał wydał dwa rozstrzygnięcia, zmierzające – z inicjatywy Prokuratora Generalnego, a zarazem Ministra Sprawiedliwości – do uniemożliwienia jego stosowania. Nie mając ku temu kompetencji, a zatem bez podstawy prawnej zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisu ujętego w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [dalej jako: **EKPCz**], w zakresie, w jakim umożliwia on skuteczne podnoszenie w skargach indywidualnych do ETPCz nie tylko zarzutu nielegalności funkcjonowania samego Trybunału, ale również zarzutów dotyczących ustaw

dotyczących ustroju sądownictwa¹. Przywołane rozstrzygnięcia nie tylko pogłębiły narastający od siedmiu lat chaos prawny, ale wprost zakwestionowały konstytucyjną zasadę prawa do sądu oraz niezależności sądów, jak również wskazane wyżej zasady dotyczące miejsca i rangi prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. Pogląd ten znalazł również potwierdzenie w wyroku z 14 grudnia 2023 r. w sprawie *M. L. przeciwko Polsce* (skarga nr 40119/21), w którym ETPCz stwierdził, że prowadzenie w Trybunale działalności orzeczniczej przez osoby nieuprawnione do orzekania narusza prawo do sądu i rzetelnego procesu.

Funkcjonujący obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej system kontroli konstytucyjności prawa nie spełnia demokratycznego standardu niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. W zakresie kontroli abstrakcyjnej Trybunał nie realizuje funkcji rzeczywistego i efektywnego strażnika wartości konstytucyjnych państwa demokratycznego, natomiast w zakresie kontroli konkretnej nie jest w stanie realizować standardu sądu niezależnego, chroniącego wolności i prawa jednostki.

W konsekwencji skutkuje to znaczącym obniżeniem merytorycznej jakości wydawanych rozstrzygnięć oraz zapaścią organizacyjną tej instytucji. Jest to stan głęboko niepożądany z punktu widzenia przyjętych w Konstytucji wartości ustrojowych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego, legalizmu działania organów władzy publicznej oraz niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej.

Trwający kryzys systemu kontroli konstytucyjności prawa przekłada się na szersze zjawisko kryzysu praworządności w Rzeczypospolitej Polskiej. W procesie jej odbudowy kluczową rolę odgrywa przywrócenie prawidłowego funkcjonowania Trybunału, jako rzeczywistego i efektywnego strażnika wartości konstytucyjnych, wyznaczających rację stanu Rzeczypospolitej Polskiej w systemie państw demokratycznych, w szczególności w strukturach Rady Europy, Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego.

W kontekście powyższych uwag, opiniowany Projekt jawi się jako zdecydowany krok w kierunku przywrócenia standardów praworządności, spostponowanych w ostatnich ośmiu latach praktyki politycznej. W tym względzie, ujęte w nim propozycje korelują z wniesionymi do Sejmu projektami ustaw dotyczącymi Trybunału Konstytucyjnego (odpowiednio: poselskie projekty ujęte w drukach sejmowych nr 253 i 254) oraz statusu Krajowej Rady Sądownictwa (rządowy projekt ujęty w druku nr 219). Nie oznacza to jednak, że w warstwie konkretnych

1. Odpowiednio: rozstrzygnięcie z 24 listopada 2021 r., sygn. akt K 6/21 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2161) oraz z 10 marca 2022 r., sygn. akt K 7/21 (Dz. U. z 2022 r. poz. 643).

rozwiązań normatywnych Projekt nie budzi wątpliwości i nie wymaga rozważenia potrzeby wprowadzenia pewnych korekt.

IV. Ocena rozwiązań zawartych w opiniowanym Projekcie – uwagi szczegółowe

Wnioskodawcy proponują, aby art. 193 Konstytucji otrzymał 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.* W uzasadnieniu do Projektu wnioskodawcy podnoszą, że, cyt. *zmiana ta ma na celu stworzenie podstaw dla szerszego stosowania Konstytucji w sposób bezpośredni (...) w praktyce orzeczniczej sądów.*

Nie negując trafności tak wyrażonej intencji należy jednak podkreślić, że proponowana regulacja nie stanowi ustrojowego *res novum*, a jedynie afirmuje obowiązujący stan prawny, ukształtowany w Konstytucji (art. 8 ust. 2 – *Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej* oraz art. 178 ust. 1 – *Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*). Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie funkcjonuje utrwalony pogląd dotyczący możliwości dokonywania przez sądy oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, co nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, wyrażonym w wyroku z 4 lipca 1998 r., sąd powszechny nie orzeka przy tym o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego – w ocenie sądu – z Konstytucją². W doktrynie, kwestia ta również nie budzi istotnych wątpliwości³.

2 Wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 1998 r., I PKN 90/98, OSNAP 2000, nr 1, poz. 6. Podobnie – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2002 r., sygn. I S.A./Ka 2288/00.

3 Przede wszystkim zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Zakamycze 2003, s. 282 i n. oraz W. Kręcisz, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, w: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 110 i n.

Powyższe ustalenia implikują wątpliwości co do zasadności wprowadzania proponowanej regulacji. W obecnym kształcie i przy uwzględnieniu argumentacji zawartej w uzasadnieniu do Projektu, jawi się ona raczej jako swego rodzaju „ornament słowny”, a nie rzeczywista zmiana przepisu art. 193 Konstytucji. Co więcej, problematycznie jawi się także sformułowanie o, cyt. *niewystarczającym bezpośrednim zastosowaniu Konstytucji*, które miałyby stanowić podstawę do skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego przez sąd rozstrzygający sprawę. Zwrot „niewystarczające” jest bowiem sformułowaniem niedookreślonym, jakiego na poziomie regulacji konstytucyjnej należy unikać, z uwagi na niebezpieczeństwo stosowania przez sądy „luzu decyzyjnego”, który w praktyce stosowania prawa może skutkować „rozmyciem” granic wykładni prokonstytucyjnej. W efekcie, wprowadzenie do Konstytucji przepisu w wersji proponowanej w Projekcie może skutkować nadmiernym ograniczeniem mechanizmu bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy (wbrew intencji inicjatorów Projektu), bądź nadmiernym stosowaniem tej regulacji, wbrew przyjętemu w polskim ustroju modelowi scentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa.

Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługują propozycje zawarte w Projekcie, odnoszące się do zmian w art. 194 Konstytucji. Pierwsza z nich – wprowadzająca mechanizm 4-letniej karencji odnośnie do ubiegania się stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez osoby sprawujące mandat parlamentarzysty lub europarlamentarzysty oraz osoby pełniące funkcje w Radzie Ministrów – wychodzi naprzeciw potrzebie wzmocnienia gwarancji apolityczności czy też apartyjności Trybunału. Druga – w zakresie, w jakim wprowadza do Konstytucji 3-letnią kadencję Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z możliwością jednej reelekcji – wzmacnia niezależność wewnętrzną Trybunału, poprzez ograniczenie pozycji organów kierowniczych Trybunału. Tym samym neutralizuje zasadę jednoosobowego kierowania Trybunałem, skompromitowaną w praktyce jego funkcjonowania w ostatnich latach, na rzecz wzmocnienia zasady kolegialności działania Trybunału.

Na marginesie zasadniczych rozważań, ujętych w niniejszej opinii prawnej, wypada podkreślić, że wskazane wyżej propozycje modyfikacji treści art. 194 Konstytucji wprost korelują z założeniami społecznego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniesionego do Sejmu RP jako inicjatywa poselska 6 marca 2024 r. (druk sejmowy nr 253).

Jak wskazują inicjatorzy Projektu, kluczowe znaczenie dla odbudowy systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce mają regulacje, proponowane w art. 2-4. Dla oceny ich jakości i znaczenia kluczowe jest przypomnienie, że wskazane przepisy mają – w założeniu inicjatorów

– charakter przejściowy i epizodyczny. Z istoty, muszą one cechować się zdecydowanie większą precyzją niż przepisy trwale uzupełniające dotychczasową treść Konstytucji. W szczególności wymóg ten dotyczy przepisów kreacyjnych i proceduralnych, a taki charakter mają wskazane przepisy Projektu.

Zasada racjonalnego prawodawcy w szczególności sposób odnosi się do ustrojodawcy z uwagi na rangę formułowanych przepisów, interpretowanych jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji)⁴. Wszelkie pominięcia regulacyjne w odniesieniu do przepisów najwyższej rangi wywołują zatem o wiele dalej idące skutki, niż ma to miejsce odnośnie do przepisów ustawowych. W tym kontekście, braki regulacji dotyczącej statusu sędziów Trybunału są równie istotne dla oceny Projektu, jak normy ujęte w nim *expressis verbis*.

W art. 2 Projektu inicjatorzy proponują, aby z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy wygasła kadencja dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a sędziowie ci pełnili swoje funkcje do czasu wyboru następców, a następnie przechodzili w stan spoczynku. Reguła ta dotyczyć ma również sędziów, którzy zostali wybrani przez Sejm 8 października 2015 r. i nie złożyli ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatnia z proponowanych regulacji (art. 2 ust. 3 Projektu) nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Wybrani legalnie przez Sejm: Roman Hauser, Andrzej Jakubecki i Krzysztof Ślebzak są – w świetle wyroków Trybunału w sprawie K 34/15⁵ i K 35/15⁶ – *par excellence* sędziami Trybunału, a niemożność przystąpienia do orzekania owych sędziów wynikała wyłącznie z bezprawnej odmowy przyjęcia od nich ślubowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Jednocześnie Projekt nie odnosi się w ogóle do statusu osób zasiadających w aktualnym składzie Trybunału, ale nieuprawnionych do orzekania w świetle przywołanych wyroków Trybunału, tj. do Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego oraz Jarosława Wyrembaka. Tym samym, proponowana regulacja zrównuje ich status z pozostałymi dwunastoma legalnymi sędziami Trybunału, w efekcie czyniąc ich beneficjentami mechanizmu „przejścia w stan spoczynku”. Konstrukcja ta jednoznacznie godzi w wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

4 Por. B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy Konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 117-118.

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r.

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r.

Z powyższych względów, konieczne i pożądane jest wyraźne zdyswersyfikowanie w projekcie statusu legalnych sędziów oraz osób nieuprawnionych do orzekania, nie tylko z uwagi na przywołane wyroki Trybunału, ale również na wyeksponowane w przedmiotowej opinii wyroki ETPCz w sprawach *Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce* oraz *M. L. przeciwko Polsce*.

Wątpliwości budzi również konstrukcja art. 3 ust. 1 i ust. 2 Projektu, zarówno w odniesieniu do „schodkowej” procedury wyboru sędziów, jak również w zakresie dotyczącym wprowadzenia trzech długości kadencji sędziów, wybranych do Trybunału w ramach procedury przejściowej.

Co do pierwszej propozycji, zawartej w Projekcie, należy jednoznacznie wskazać, że nie koliduje ona z formułą wyboru sędziów Trybunału, przyjętą w aktualnym porządku konstytucyjnym. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji w aktualnym brzmieniu, sędziowie Trybunału są wybierani indywidualnie przez Sejm, przy czym większość głosów wymagana dla ich wyboru regulowana jest na poziomie ustawowym⁷. Propozycja ujęcia na poziomie konstytucyjnym większości wymaganej do wyboru sędziów Trybunału w postaci 3/5 głosów – choćby w ramach regulacji przejściowej – mieści się w przyjętym standardzie konstytucyjnym. Zgodnie z regułą wnioskowania *a minoiri ad maius* należy przyjąć, że skoro procedura wyboru sędziów Trybunału przez Sejm dopuszczalna jest na poziomie ustawowym, to tym bardziej dopuszczalna jest w regulacjach przyjętych w Konstytucji. Propozycja podwyższenia progu wymaganej większości, niezbędnej dla wyboru sędziów Trybunału do poziomu większości kwalifikowanej, wychodzi naprzeciw potrzebie zbudowania ponadpartyjnego konsensusu, ergo odpolitycznienia Trybunału, jako niezależnego od władzy politycznej strażnika Konstytucji oraz obrońcy wolności i praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym. Jednocześnie – jako swoiste „wyjście awaryjne” – inicjatorzy przewidują możliwość wyboru sędziów Trybunału w oparciu o dotychczasowy mechanizm, oparty na bezwzględnej (czyli politycznej – dop. autora) większości sejmowej. Nietrudno antycypować, że w praktyce polskiego parlamentaryzmu wybór sędziów Trybunału większością bezwzględną stanowić będzie jedyną, realną formułą kreacji składu tego organu, deprecjonując, skądinąd trafną, ideę kreowania składu Trybunału nie w oparciu o kryteria stricte polityczne (partyjne), ale

7 Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1422) w związku z art. 31 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

na podstawie merytorycznych kompetencji poszczególnych kandydatów, którzy potrafią pełnić swoje obowiązki w oparciu o wiedzę, kompetencje i doświadczenie zawodowe, bez poczucia fałszywie pojmowanej „lojalności” względem polityków. Owo przemożne poczucie poszczególnych sędziów legło wszak u podstaw deprecjacji roli Trybunału w praktyce ostatnich ośmiu lat jego funkcjonowania.

W kontekście powyższych rozważań należałoby rozważyć, czy konstytucyjna procedura wyboru pierwszego składu Trybunału Konstytucyjnego, proponowana przez inicjatorów, nie powinna być uzupełniona o bardziej szczegółową regulację postępowania kreacyjnego, w szczególności w zakresie dotyczącym jego transparentności. Dotychczasowa regulacja, przyjęta w Regulaminie Sejmu, charakteryzuje się brakiem niezbędnego udziału czynnika społecznego. Co prawda kandydaci przesłuchiwani są na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, jednak ich prezentacja podlega daleko idącym ograniczeniom, m.in. z uwagi na ograniczoną obecność przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz samorządów prawniczych zajmujących się ochroną wolności i praw człowieka, a także brak przepisów obligujących kandydatów do odpowiedzi na zadawane im pytania. Ponadto, w procedurze wysłuchania kandydatów nie bierze udziału Senat, mimo tego, że współuczestniczy on aktywnie w wykonywaniu orzeczeń Trybunału. Z tego względu, należałoby rozważyć ewentualność – choćby w zakresie przepisów epizodycznych, związanych z powołaniem pierwszego składu Trybunału w oparciu o proponowany Projekt – włączenia do procedury wyboru sędziów Trybunału etapu przesłuchania kandydatów na połączonym posiedzeniu senackich Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności.

Propozycja ujęta w art. 3 ust. 2 Projektu zakłada wprowadzenie trzech długości kadencji sędziów wybranych do Trybunału w ramach procedury przejściowej. Jak wskazują inicjatorzy Projektu, regulacja ta nawiązuje do rozwiązań prawnych zawartych w pierwszej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., która przewidywała, że połowa sędziów zostanie wybrana na 4 lata, a połowa na 8 lat. Nawiązanie do archetypu polskiej kontroli konstytucyjności prawa w modelu kelsenowskim ma w tym względzie symboliczny charakter. W 1985 r. tworzone były wszak podwaliny pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa. Opiniowany Projekt zmierza do przywrócenia jej pierwotnego znaczenia, w obliczu degrengolady autorytetu Trybunału, wywołanej jego skrajnym upolitycznieniem. Niemniej jednak, nawiązując do specyfiki opiniowanych regulacji przejściowych i epizodycznych, należy podkreślić, że propozycje zawarte w Projekcie mają mieć rangę

konstytucyjną, co oznacza, że powinny być sformułowane w sposób zupełny i kompletny. Propozycje zawarte w art. 3 ust. 2 Projektu nie regulują podstawowej kwestii, tj. kryteriów, w oparciu o które określana ma być długość kadencji poszczególnych nowo wybranych sędziów Trybunału. Z uwagi na to, że regulacji konstytucyjnej nie towarzyszą stosowne zmiany rangi ustawowej, kryteria te powinny być bezwzględnie określone w opiniowanym Projekcie. Inicjatorzy nie wskazują, czy długość kadencji uzależniona będzie, np. od większości, którą wybrany został konkretny sędzia (sędziowie wybrani większością kwalifikowaną, tj. w oparciu o docelowy konsensus ponadpartyjny pełniliby urząd przez 9 lat, a wybrani bezwzględną większością głosów krócej), tudzież od losowania publicznego (wszyscy wybrani sędziowie poddani są procedurze losowania i obejmują urząd na 3, 6 lub 9 lat, niezależnie od liczby uzyskanych głosów poparcia).

Na pełną akceptację zasługuje propozycja zobligowania Prezydenta Rzeczypospolitej do przyjęcia ślubowania od nowo wybranych sędziów Trybunału w terminie 7 dni od dnia ich wyboru przez Sejm (art. 3 ust. 3 Projektu). Formuła ta czyni zadość aksjologii systemu konstytucyjnego, zgodnie z którym akt powołania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej ma charakter wtórny wobec aktu ich wyboru przez Sejm, umocowanego w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Pozytywnie należy również ocenić regulację przejściową, o której stanowi art. 3 ust. 5 Projektu, zgodnie z którym po wyborze nowego składu Trybunału w trybie art. 3 ust. 1, kolejni sędziowie wybierani będą indywidualnie, zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego przepisu. Proponowana regulacja wymaga jednak doprecyzowania w zakresie, w jakim pomija rozwiązania dywersyfikujące kadencję poszczególnych sędziów, określoną w ust. 2 art. 3 Projektu, a także odnosi się do brzmienia ust. 1 art. 194 Konstytucji, którego Projekt w istocie nie dotyczy. Powinna zatem brzmieć: *Po upływie kadencji sędziów, o których mowa w ust. 1 i 2, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wybierani są indywidualnie na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji.*

Na pełną akceptację zasługuje natomiast regulacja proponowana w art. 4 Projektu, w szczególności w zakresie, w jakim wyznacza termin, w którym Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przedstawić ma Prezydentowi Rzeczypospolitej kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie, ukształtowanie organów Trybunału w sposób zgodny ze standardami praworządności stanowi jeden z priorytetów, zmierzających do przywrócenia Trybunałowi jego pierwotnej roli jako strażnikowi Konstytucji

i jako sądowi, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i przepisów prawa międzynarodowego.

Wątpliwości budzi natomiast stosunkowo krótki termin *vacatio legis* dla proponowanych w Projekcie regulacji. Biorąc pod uwagę ciężar gatunkowy zmian ustrojowych, wynikających z wprowadzenia wskazanych wyżej przepisów, należałoby rozważyć wydłużenie *vacatio legis* do co najmniej 30 dni, stosownie do wagi proponowanych zmian.

V. Konkluzje

W obliczu wyrażonych wyżej poglądów i podniesionych uwag oraz zastrzeżeń, należy jednoznacznie stwierdzić, że:

1. Regulacja proponowana w Projekcie stanowi istotny krok w kierunku przywrócenia w Rzeczypospolitej Polskiej standardów praworządności dotyczących funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego, zarówno w zakresie wynikającym z Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., jak również z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego;
2. W zakresie odnoszącym się do propozycji trwale zmieniających dotychczasowe brzmienie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wątpliwości budzi zasadność uzupełnienia aktualnej treści art. 193 Konstytucji o sformułowanie ujęte *in fine* proponowanego brzmienia tego artykułu, z uwagi na afirmacyjny i ornamentacyjny charakter proponowanej zmiany;
3. Na pełną akceptację zasługują zmiany proponowane w art. 194 Konstytucji, zarówno dotyczące wprowadzenia 4-letniej karencji dla parlamentarzystów i członków Rady Ministrów, ubiegających się o wybór do Trybunału Konstytucyjnego, jak również odnoszące się do wpisania do Konstytucji 3-letniej kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, z możliwością jednej reelekcji;
4. Negatywnie należy ocenić treść art. 2 Projektu w zakresie, w jakim pomija on status zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym osób nieuprawnionych do orzekania, w świetle wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu;
5. W aspekcie prakseologicznym, wątpliwości budzi proponowana w art. 3 ust. 1 Projektu procedura wyboru sędziów Trybunału kwalifikowaną większością głosów, z możliwością zastosowania swoistej procedury „rezerwowej”, w postaci wyboru owych sędziów bezwzględną większością głosów;

6. Doprecyzowania wymaga ponadto procedura różnicowania kadencji sędziów Trybunału, określona w art. 3 ust. 2 Projektu, w szczególności odnośnie do sposobu i kryteriów określania kadencji poszczególnych sędziów (3 – 6 – 9 lat);
7. Pozytywnie ocenić należy procedurę zobligowania Prezydenta Rzeczypospolitej do przyjęcia ślubowania od nowo wybranych sędziów nie później niż w terminie 7 dni od dnia ich wybrania przez Sejm, a także przewidzianą w Projekcie procedurę wskazania Prezydentowi Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego po dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału;
8. W toku dalszych prac legislacyjnych należy poddać rozwadze możliwość wydłużenia *vacatio legis* dla proponowanej w Projekcie ustawy do 30 dni, z uwagi na ciężar gatunkowy proponowanych zmian normatywnych.

Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Założenia Projektu.	4
III.	Ocena rozwiązań zawartych w opiniowanym Projekcie – uwagi ogólne	5
IV.	Ocena rozwiązań zawartych w opiniowanym Projekcie – uwagi szczegółowe.	9
V.	Konkluzje	15