



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ  
I PETYCJI

Opinia prawna dotycząca  
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-495

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 – Michał Gawryjolek

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

Kancelaria Senatu  
kwiecień 2024

# **Opinia prawna dotycząca 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. Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest przedstawienie merytorycznej oceny propozycji regulacji zawartych w senackim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (projekt z dnia 6 marca 2024 r., druk senacki nr 55, zwany dalej „projektem”).

Analiza dotyczyć będzie kwestii:

1. oceny projektu pod względem dopuszczalności uchwalenia w trybie określonym w art. 235 Konstytucji RP;
2. wskazania ewentualnych wątpliwości konstytucyjnych w odniesieniu do zaproponowanych w projekcie rozwiązań oraz wynikających z tego systemowych konsekwencji;
3. zaprezentowania propozycji ewentualnych poprawek i/lub zmian.

## **II. Zakres i cel regulacji sprecyzowanej w projekcie ustawy**

Senacki projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP zawiera 5 artykułów. W jego uzasadnieniu podkreśla się, że projektodawca chce osiągnąć następujące cele ustrojowe:

- „(..) przywrócenie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, zgodnego z wartościami konstytucyjnymi właściwymi dla demokratycznego państwa prawnego”, które to prawidłowe funkcjonowanie zostało zaburzone w konsekwencji doprowadzenia w latach 2016–2023 do kryzysu konstytucyjnego, w następstwie którego „Trybunał Konstytucyjny utracił (...) zdolność do niezawisłej i apolitycznej realizacji zadań i funkcji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- wyeliminowanie dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego wywołanej „wskutek: odmowy przyjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowania od sędziów wybranych prawidłowo przez Sejm RP VII kadencji, powołania przez Sejm RP VIII kadencji na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego trzech osób ponad konstytucyjną liczbę piętnastu sędziów (tzw. „sędziowie” dublerzy), powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego pomimo braku niezbędnej w tym zakresie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sprawowania faktycznego kierownictwa Trybunałem Konstytucyjnym przez sędziego, którego kadencja na stanowisku Prezesa Trybunału wygasła, braku organizacyjnej możliwości dokonania wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału kolejnej kadencji”<sup>1</sup>;
- przywrócenie rzetelności, sprawności działania Trybunału Konstytucyjnego, a jego wyrokom waloru rzeczywistego i pełnoprawnego elementu systemu prawnego uznawanego przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, a także organy władzy sądowniczej państw Unii Europejskiej oraz stron Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Istotne tu jest podkreślenie, iż ta systemowa próba reformy ma fundamentalny związek z rozstrzygnięciami i zaleceniami wydawanymi przez organy oraz instytucje międzynarodowe, w związku ze zmianami wprowadzanymi przez polskiego ustawodawcę w zakresie funkcjonowania władzy sądowniczej na przestrzeni lat 2017–2023. Warto tu jedynie dodatkowo przypomnieć o:
  - opinii Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>;

1 uzasadnienie do projektu ustawy <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13161/druk/055.pdf?r13161>

2 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e)

- opinii Komisji Weneckiej dotyczącej ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>3</sup>;
- rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce<sup>4</sup>;
- rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>5</sup>;
- rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce<sup>6</sup>;
- zaleceniu Komisji 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. dotyczącej praworządności w Polsce (Dz. Urz. UE 2018 L 17/50)<sup>7</sup>;
- rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności<sup>8</sup>;
- analizie całościowo przedstawiającej orzecznictwo ETPC i TSUE w: *Opinii Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* autorstwa M. Haczkowskiej<sup>9</sup>;
- Białej Księdze RPO – *Praworządność jest dla ludzi*<sup>10</sup>;
- postanowieniu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt III CB 6/23<sup>11</sup>, w uzasadnieniu którego ujęta została całościowo problematyka funkcjonowania nieprawidłowo obsadzonych sądów i Trybunału Konstytucyjnego, zarówno z perspektywy doktryny prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwa.

Projektodawca w sposób fundamentalny podkreśla, iż ochrona dobra wspólnego oraz praw i wolności obywateli uzasadnia złożenie

---

3 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e)

4 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_PL.html)

5 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_PL.html)

6 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_PL.html)

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0103>

8 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225_PL.html)

9 [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-nra12-sm-1302022-sn-prezydent-rp-33047.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-nra12-sm-1302022-sn-prezydent-rp-33047.pdf)

10 [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/biala\\_ksiega\\_RPO\\_praworzadnosc\\_jest\\_dla\\_ludzi.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/biala_ksiega_RPO_praworzadnosc_jest_dla_ludzi.pdf)

11 <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20cb%206-23.pdf>

projektu i następnie ustawy konstytucyjnej, „gdyż jest to jedyny sposób prowadzący do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją w rozsądnym i oczekiwanym przez obywateli terminie”<sup>12</sup>.

Analizując przedłożone propozycje istotne staje się uwzględnienie następujących kwestii:

- zmiana postanowień konstytucyjnych dotyczy bezpośrednio art. 1 projektu, zgodnie z treścią którego art. 193 Konstytucji RP otrzymuje 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 bezpośrednie zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest dla uzyskania tego rozstrzygnięcia niewystarczające. (art. 1 pkt 1 projektu);*

- natomiast, w myśl art. 1 pkt 2 projektu – zmiana dotyczy również postanowień zawartych w treści art. 194 Konstytucji RP, którego proponowana treść przyjmuje 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.*

- regulacje zawarte w treści art. 2-4 projektu formalnie nie dotyczą wprowadzenia zmian w treści aktualnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP.

---

12 uzasadnienie do projektu ustawy.

Warto w tym miejscu przytoczyć aktualne brzmienie art. 193 i 194 Konstytucji RP:

- art. 193.  
*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.;*
- art. 194.
  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. *Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.*

Zestawienie obowiązującej regulacji z propozycjami zawartymi w projekcie wskazuje, że:

- zmiana treści art. 193 polegać ma na dodaniu do obecnie obowiązującego tekstu normatywnego (zastąpienie kropki przecinkiem) zwrotu: *a bezpośrednio zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest dla uzyskania tego rozstrzygnięcia niewystarczające;*
- zmiana treści art. 194 jest nieco bardziej złożona, ponieważ formalnie nie ulega modyfikacji treść jego ust. 1; wprowadza się natomiast zupełnie nowe brzmienie ust. 2 i jednocześnie dokonuje się modyfikacji treści aktualnego ust. 2, zmieniając jego kolejność (zmiana polega na wskazaniu, iż będzie to ust. 3).

Jak wskazywałem, przepisy zawarte w treści art. 2-4 projektu nie dotyczą formalnie zmian postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Ich celem jest skonkretyzowanie skutków uchwalenia i wejścia w życie nowych postanowień art. 193 i 194 ustawy zasadniczej w odniesieniu do funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, statusu sędziów w nim aktualnie zasiadających, a także wyboru nowych, których kadencja ma się dopiero w przyszłości rozpocząć. Przepisy te pozostają w związku z propozycją zmiany postanowień Konstytucji RP, ale nie mają charakteru regulacji zmieniającej w rozumieniu art. 235 Konstytucji RP, tzn. w zaproponowanej wersji nie prowadzą do formalnej modyfikacji treści aktualnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Regulacje te mają – co do zasady – charakter „wdrożeńiowy” oraz przejściowy.

Zgodnie z treścią art. 2 projektu:

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.

Art. 3.

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.

Art. 4.

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.



W art. 5 projektu definiuje się kwestię wejścia w życie przepisów – Ustawa *wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia*.

Jak podnosi projektodawca – celem uchwalenia tych regulacji jest odbudowa „systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce”. Z tego też powodu konieczne staje się sprecyzowanie skutku, jakim jest wygaśnięcie kadencji dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak i zasad wyboru nowych sędziów organu kontroli konstytucyjności prawa. Uzasadnienie projektu ustawy zawiera w swej treści test proporcjonalności i precyzuje, jakie okoliczności i fakty (praktyki i ich konsekwencje) uzasadniają konieczność wcześniejszego zakończenia kadencji sędziów TK. W sposób klarowny wskazane są więc cele, które projektodawca chce osiągnąć. Sprecyzowany też został obiektywny interes państwa, który uzasadnia konieczność przeprowadzenia reformy organu powołanego konstytucyjnie do kontroli konstytucyjności prawa, a także skutek w postaci uchwalenia zmian Konstytucji RP w oparciu o odpowiednio wskazaną zasadę współmierności.

### **III. Specyfika zmiany postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i kwestia dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustawy o jej zmianie**

Dotychczasowe procedury uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji RP (zob. szerzej: R. Stawicki, *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, październik 2011, s. 6 i n.)<sup>13</sup> charakteryzowały się przedłożeniem wielu różniących się od siebie projektów.

Na przykład – prezydencki projekt (z dnia 15 maja 2006 r.) ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk sejmowy nr 580)<sup>14</sup> – dotyczył modyfikacji treści art. 55 Konstytucji RP – zmiana ust. 1, dodano nowy ust. 2, co prowadziło do zmiany numeracji dotychczasowego ust. 2 i 3 (w projekcie uzyskały odpowiednio oznaczenia jako ust. 3 i 4). Ostatecznie jednak uchwalona ustawa zawierała merytoryczną zmianę treści ust. 1, dodanie nowej treści w ust. 2 i 3; modyfikację pierwotnego brzmienia ust. 2 (aktualnie ust. 4 art. 55) i zmianę kolejności (bez zmiany treści) regulacji zamieszczonej pierwotnie w ust. 3 art. 55 (po zmianach ust. 5).

---

13 <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/22/plik/ot-605.pdf>

14 <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/580.htm>

W odniesieniu natomiast do poselskiego projektu (z dnia 22 lutego 2008 r.) ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (druk sejmowy nr 432)<sup>15</sup> – propozycja dotyczyła jedynie dodania ust. 3 do art. 99 Konstytucji RP (w późniejszych pracach była też dyskutowana propozycja dodania ust. 4)<sup>16</sup>, przy uwzględnieniu jednak ostatecznej wersji ustawy i jej art. 2, który dotyczył szczegółowych kwestii odpowiedniego wdrożenia uchwalonej ustawy o zmianie Konstytucji RP.

Uwzględnienie treści innych projektów, które nie doczekały się „skonsumowania” w postaci uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP<sup>17</sup> wydaje się jednak potwierdzać istotne kwestie podnoszone w literaturze prawa konstytucyjnego i komentarzach do art. 235 Konstytucji RP, a mianowicie:

- nie budzi wątpliwości, że dotychczasowe projekty przygotowywane były z zachowaniem sumy wymogów dotyczących inicjatywy ustawodawczej (i to nie tylko konstytucyjnych, począwszy od art. 118 ust. 3, oraz regulaminowych, ale dotyczących także respektowania zasad techniki prawodawczej)<sup>18</sup>, czyli m.in. nie ograniczały się jedynie do wskazania treści proponowanych modyfikacji oraz dołączenia do nich uzasadnienia<sup>19</sup>,
- widoczna jest dominacja koncepcji, zgodnie z którą procedura przewidziana w art. 235 Konstytucji RP służy uchwaleniu ustawy o zmianie ustawy zasadniczej, a nie „ustawy konstytucyjnej” – podkreśla się bowiem, że: „Artykuł 235 reguluje jedyny dopuszczalny tryb zmiany Konstytucji. Nie ma możliwości zmiany

---

15 <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/432.htm>

16 zob. szerzej: R. Stawicki, op. cit., s. 10

17 zob. całościowo: A. Szmyt, *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Gdańsk 2022, s. 227 – 460, przede wszystkim projektu tzw. zmiany dotyczącej zagadnienia członkostwa Polski w UE – zob. szerzej: *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010 <https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/c/2AF963C8F804D14FC12578DC0032D985/%24file/Zmiany%20w%20Konstytucji.pdf> i opinie tam dołączone autorstwa P. Czarnego i A. Nowaka-Fara, a także dokumenty i materiały dotyczące prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie konstytucji, druk 3687 z 26 listopada 2010 r. zamieszczone na stronie: <https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/c/2AF963C8F804D14FC12578DC0032D985/%24file/Zmiany%20w%20Konstytucji.pdf>

18 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016, poz. 283) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000283>

19 por. E. Tkaczyk, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji – aspekty praktyczne*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 2, 2016, s. 246 i n.;

Konstytucji w drodze referendum ogólnokrajowego (choć pod referendum mogą być poddane konkretne kwestie celowości i merytorycznego kierunku zmiany ustroju państwa, jako sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa – zob. art. 125), nie można wydać ustawy konstytucyjnej, która obowiązywałaby równocześnie i niejako obok Konstytucji (katalog źródeł prawa nie przewiduje obecnie takiego aktu normatywnego (...)). „(...) możliwe jest uchwalenie tylko poprawek do Konstytucji, zaś formą ich wprowadzenia jest wyłącznie ustawa o zmianie Konstytucji. Poprawki tworzą przy tym jednolitą kategorię pojęciową, niezależnie od ich charakteru i zakresu są przyjmowane w ten sam sposób (np. zmiany incydentalne, częściowe, rewizja konstytucji)<sup>20</sup>,

- zmiana konstytucji polega „na modyfikacji zawartych w niej norm, usunięciu treści zawartych w jej tekście bądź też na dodaniu do tego tekstu nowych treści”<sup>21</sup>. Zmiany obowiązujących przepisów Konstytucji RP nie muszą być zawsze sprzeczne z tymi, które już obowiązują. Zmiana w szerokim rozumieniu może polegać bowiem nie tylko na wprowadzeniu rozwiązań zupełnie odmiennych, ale także na uzupełnieniu już funkcjonujących, przybierających, np. postać uszczegółowiający (a nawet redakcyjno-korekcyjny), czy zupełnie nowych, czyli dotyczących materii ustrojowej dotychczas nie ujętej w treści ustawy zasadniczej (np. treść nowego prawa podmiotowego czy dodatkowego środka ochrony itd.). Istotne przy tym staje się podjęcie przez ustrojodawcę czytelnej decyzji, której efektem jest prawidłowe umiejscowienie uchwalanych przepisów w ramach istniejącej systematyki ustawy zasadniczej, jak i dochowanie przewidzianych wymogów proceduralnych,

---

20 P. Radziewicz, *Komentarz do art. 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, 2023 r., s. 1-2 z odwołaniem się do stanowiska przedstawionego przez L. Garlickiego; M. Jabłoński, *Artykuł 235 jako podstawa zmiany i uchwalenia nowej Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 31 i n.

21 P. Tuleja, B. Szczerkowski, *Komentarz do art. 235*, [w:] *Konstytucja RP*, T. II. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; szerzej na temat klasyfikacji zmian konstytucji zob. M. Bernaczyk, *Procedura zmiany Konstytucji RP a gwarancje ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, T. I *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 217 i n.

- dotychczasowa praktyka potwierdza, że ustawa o zmianie konstytucji: „(...) Poza przepisami wprowadzającymi tego rodzaju modyfikacje nie może (...) regulować innych kwestii. W szczególności nie może stanowić norm o mocy ustawy zwykłej (...). Nie ulega natomiast wątpliwości, iż mogą być w niej zawarte regulacje konieczne dla odpowiedniego wdrożenia przewidzianych zmian w Konstytucji RP, takie jak regulacje dotyczące momentu jej wejścia w życie, czy też – w razie takiej potrzeby – przepisy przejściowe (...)”<sup>22</sup>,
- uchwalenie przez parlament ustawy o zmianie konstytucji nie wyłącza kompetencji organu powołanego do kontroli konstytucyjności prawa „pod kątem kompetencyjnym oraz formalnym. Ponadto końcowy etap procedury zmiany konstytucji wydaje się optymalny dla przeprowadzenia tego rodzaju kontroli, gdyż ustawa została już uchwalona, ale jeszcze nie zostały podjęte czynności związane z jej ogłoszeniem”<sup>23</sup>,
- proces przygotowania projektu, jak i uchwalenie konkretnych zmian wymaga wykazania, iż przyjmowana treść regulacji konstytucyjnych prowadzi do osiągnięcia celów uzasadniających ich uchwalenie, a potrzeba wprowadzenia właśnie takich rozwiązań jest racjonalnie i systemowo (w tym ustrojowo) pożądana oraz konieczna; czy charakter i zakres przyjmowanych postanowień nie wymaga modyfikacji innych, już obowiązujących przepisów konstytucji; a także – czy przepisy „przejściowe” i/lub „wdrożeńiowe” za takie właśnie mogą być systemowo uznane.

---

22 P. Tuleja, B. Szczurowski, *op.cit.*, s. 1648, z szerokim odwołaniem się do poglądów zbieżnych, prezentowanych w literaturze prawa konstytucyjnego i przykładem treści art. 2 ustawy z 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji RP, Dz. U. Nr 114, poz. 945 o treści: *Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.*

23 R. Grabowski, *Udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach europejskich*, *Studia Politologiczne*, 2016, vol. 42, s. 169 i n.; P. Sobczyk, *Propozycje zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4. 1997 r. w projektach ustaw o zmianie Konstytucji*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* nr 1-2/2008, s. 159 przyp. 7.

## IV. Ocena merytoryczna

### 4.1. Zmiana treści art. 193 i 194 Konstytucji RP

#### 4.1.1. Analiza propozycji rozwinięcia treści art. 193 Konstytucji RP

Formalnie zmian treści postanowień Konstytucji RP dotyczy art. 1 projektu. Modyfikacja brzmienia art. 193 (art. 1 pkt 1 projektu) jest istotnym systemowo rozwiązaniem i to z wielu powodów. Jej uchwalenie (i następnie wejście w życie) będzie równoznaczne z ustrojową rewolucją, choć o trudnych jednoznacznie do ustalenia skutkach. Z jednej strony rozwiązanie to – przynajmniej w części – wyeliminuje wieloletnie (nieograniczające się jedynie do okresu lat 2016–2023) spory dotyczące prawa sądów do bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji RP (tzw. rozproszona kontrola konstytucyjności ustaw)<sup>24</sup> jak i argumenty przedstawione przez J. Trzcíńskiego<sup>25</sup> na temat różnego podejścia do wad oraz zalet systemowego umocowania sądów do bezpośredniego stosowania Konstytucji<sup>26</sup>. Z drugiej strony natomiast, konieczne jest wzięcie pod uwagę pewnych zastrzeżeń, które powinny zostać merytorycznie „zważone”.

W kontekście praktyki rozwiązanie takie wiązać się musi z uwzględnieniem szeregu mniej lub bardziej realnych skutków, takich jak między innymi:

- systemowej deprecjacji roli i znaczenia Trybunału Konstytucyjnego jako organu kontroli konstytucyjności prawa; organ ten

---

24 zob. B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, T. I *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 321 i n.; R. Balicki, *Życie bez Trybunału: rozproszona kontrola konstytucyjności*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Państwo i jego instytucje: konstytucja-sądownictwo-samorząd terytorialny*, Wrocław 2018, s. 277-285; wyrok SN z 15 lutego 2023 r., II PSKP 37/22, w którym zaprezentowane zostały wcześniejsze rozstrzygnięcia sądów i poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu; całościowo też w analizie zaprezentowanej przez R. Maronia, *Stanowisko polskich sądów w przedmiocie rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw*, <https://cbpe.pl/2023/08/23/stanowisko-polskich-sadow-w-przedmiocie-rozproszonej-kontroli-konstytucyjnosci-ustaw/>

25 *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne*, Warszawa 2023 r., s. 11 i n.

26 zob. też: J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 88 i n. ze szczególnym zwróceniem uwagi na argumentację dotyczącą stosowania postanowień art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 2 i art. 193 Konstytucji RP, s. 95 i n.

stanie się bowiem właściwy do rozstrzygnięcia wtedy, gdy sąd uzna, że bezpośrednie zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest dla uzyskania wydawanego rozstrzygnięcia niewystarczające. Zakładając, że zamiarem ustrojodawcy jest pogłębienie sprawności i rzetelności funkcjonowania TK (w tym odzyskanie zaufania oraz autorytetu tego organu konstytucyjnie przywoływanego w wielu przepisach Konstytucji RP), trudno przyjąć, że zmiana ta może temu właśnie służyć<sup>27</sup>,

- trudności z ustrojową interpretacją konstytucyjnie zdefiniowanych kompetencji TK (art. 188 i n.) i wyłącznie „systemowym” odesłaniem, na które powoływać się będą sądy oraz jedynie ogólnie potwierdzoną ich kompetencją w wersji zaproponowanej w projekcie<sup>28</sup>,
- powstania problemów interpretacyjnych dotyczących identyfikacji charakteru i istoty skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji RP). Z perspektywy gwarancji konstytucyjnych wynika przecież, że skarga taka dotyczy zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji, a nie prawidłowości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji wywołującego „niekonstytucyjny skutek” w obszarze ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jak wynika z orzecznictwa TK: „Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym konstrukcyjnie przede wszystkim służy eliminacji z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm. To różni ją od skargi konstytucyjnej, która (tak jest np. w systemie niemieckim) jest konstruowana jako instrument konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych. Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Ponadto skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym, ze wskazanej wyżej przyczyny, nie może dotyczyć niekonstytucyjnego stosowania konstytucyjnych przepisów. W konsekwencji inicjujący

---

27 por. wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

28 na temat koncepcji normy kompetencyjnej zob. A. Bator, *Ewolucja analitycznej teorii prawa a bezpośrednie stosowanie konstytucji*, *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 2018, nr 7(1), s 129 i n.

kontrolę konstytucyjności normy, wnosząc skargę, musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a nadto musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być prawidłowe zastosowanie niekonstytucyjnej normy. Z uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności. Bezpośrednim skutkiem orzeczenia niekonstytucyjności jest eliminacja z systemu prawnego (derogacja) normy uznanej za niekonstytucyjną<sup>29</sup>.

Pytaniem zasadniczym jest również to, jakie skutki prawne będzie miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wydane np. w następstwie wniosku jednego z uprawnionych podmiotów – art. 191 Konstytucji RP), stwierdzające zgodność konkretnej regulacji z Konstytucją, a wcześniejsze (albo późniejsze) orzecznictwo sądowe było (lub będzie) odmienne, tzn. przybierze postać pominięcia regulacji ustawowej z uzasadnieniem jej sprzeczności z Konstytucją (np. ze względu na naruszenie trybu stanowienia ustawy i dochowania zasad prawidłowej legislacji). W aktualnym stanie prawnym wyrok TK potwierdzający konstytucyjność nie tworzy podstawy do wznowienia postępowania (zob. art. 190 ust. 4 Konstytucji RP).

Biorąc pod uwagę ustawowo skonkretyzowane kompetencje SN i NSA kwestią istotną staje się także:

- sprecyzowanie roli i znaczenia uchwał uzyskujących moc zasady prawnej, podejmowanych przez te organy w kontekście relacji: uchwała – wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący zgodności konkretnej regulacji z Konstytucją RP;
- jednoczesne ustalenie, czy np. wejście w życie proponowanej zmiany nie wpłynie na konieczność zrewidowania treści postanowień konkretnych procedur. Jedynie dla przykładu powstaje pytanie, czy nie zmieni się istota uprawnień, o których mowa w treści np. art. 398<sup>3</sup> § 2 i 424<sup>2</sup> kpc<sup>30</sup>.

---

29 Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06.

30 zob. szerzej: M. Cichorska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji – zagadnienia wybrane*, [w:] *Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego*, red. A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzuski, Warszawa 2023 r., s. 63.

Wreszcie fundamentalnym pytaniem jest kwestia rozumienia zwrotu: „a bezpośrednio zastosowanie Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2, jest dla uzyskania tego rozstrzygnięcia niewystarczające”. Chodzi tu zasadniczo o potwierdzenie, że sąd w rozumieniu konstytucyjnym (skład orzekający w sprawie konkretnego sporu prawnego) przeprowadzi proces badania, w ramach którego weryfikuje zgodność „aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą” będącego w konkretnym przypadku podstawą (podstawami) rozstrzygnięcia. W razie stwierdzenia istnienia niezgodności opiera swoje rozstrzygnięcie bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP. Ustalenie, że w konkretnym przypadku postanowienia Konstytucji są niewystarczające do ich bezpośredniego zastosowania, łączyć się powinno nie tylko ze sprecyzowaniem kryteriów, czy granic przeprowadzania takiej weryfikacji, ale ponadto ze wskazaniem, czy czynność ta (jej wadliwość) traktowana będzie jako podstawa zaskarżenia lub wzruszenia takiego rozstrzygnięcia. Oczywiście możliwa jest sytuacja, w której dochodzić będzie do uzyskania zupełnie odmiennego wyniku „testu konstytucyjności”, przeprowadzonego nie tylko przez sądy instancyjnie tożsame (np. rejonowe), ale i sądy rozpatrujące apelacje oraz kasacje i w konsekwencji do rozbieżności orzecznictwa i co oczywiste także „chaosu” interpretacyjnego odnośnie do postanowień samej Konstytucji. Warto przy tym pamiętać, że związanie sędziów wyłącznie Konstytucją oznacza w odniesieniu do wszystkich sądów (całego wymiaru sprawiedliwości) kompetencję do pomijania przepisu ustawy w trakcie rozpoznawania sprawy, przy uwzględnieniu tego, że nie będzie chodziło „wyłącznie o ustawę, która stanowi przedmiot kontroli, ale o każdą ustawę, której zastosowanie w ramach rozpatrywanej sprawy jest konieczne”. – por. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 195 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1296.

Zwracając uwagę na inne systemowe kwestie podnoszone w literaturze przedmiotu (por. W. Kręcisz, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 114 i n. (warto też sięgnąć do szeregu opracowań w zbiorze tym zamieszczonych dotyczących identyfikacji norm konstytucyjnych, np. A. Łyszkowska, czy oceny praktyki, np. A. Kabata), w tym w szczególności na pogląd, iż stworzenie modelu równoległej aktywności sądów i TK stanowi naruszenie zasad państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki z powodu braku pewności co do zgodnego z prawem ich stosowania „w praktyce organów orzekających” (zob. J. Jaskiernia z bezpośrednim odwołaniem



się do stanowiska K. Działochy, *op. cit.* s. 99) – trudno przyjąć, że zmiana art. 193 Konstytucji RP w zaproponowanej postaci może zostać uznana za wystarczającą w świetle możliwych jej konsekwencji.

Oczywiście intencje projektodawcy są jak najbardziej jasne i czytelne. Również i w mojej ocenie aktualnie funkcjonujący organ, formalnie powołany do kontroli konstytucyjności prawa, utracił swoją ustrojową pozycję, jak i powagę oraz autorytet, co w znacznej części okazało się być skutkiem ostatnich lat „aktywności” jego członków lub zaniechań związanych z przeciąganiem postępowań lub wręcz odwrotnie, motywowanym „pozasystemowo” sposobem selekcjonowania spraw, które podlegały niemal natychmiastowemu rozpoznaniu<sup>31</sup>.

Zaprezentowane w uzasadnieniu projektu ustawy okoliczności oraz fakty, choć jedynie przykładowe, potwierdzają konieczność wprowadzenia zmian, ale – co należy jeszcze raz powtórzyć – konieczne jest staranne rozważenie, czy mają one służyć reformie i naprawie Trybunału Konstytucyjnego, czy *de facto* osłabieniu jego pozycji ustrojowej.

W mojej ocenie, zaproponowana wersja zmiany art. 193 Konstytucji RP jest zbyt ogólna i wymaga dookreślenia. Podzielam stanowisko, zgodnie z którym: „Praktyka ustrojowa lat 2007–2017 rodzi jednak refleksję, że poważniejsze skutki niż „przegadanie” konstytucji może nieść sytuacja, gdy pewne zasadnicze konstrukcje ustrojowe sformułowane są w sposób zbyt ogólny, a w konsekwencji otwierają zbyt szerokie pole do sprzecznych interpretacji”<sup>32</sup>.

Przyjęta w analizowanym projekcie formuła uzupełnienia treści art. 193 Konstytucji RP – poza jak najbardziej trafną próbą wyeliminowania wątpliwości dotyczących umocowania (kompetencji) sądów do bezpośredniego stosowania postanowień ustawy zasadniczej (co dla części komentatorów i praktyki było już wcześniej oczywiste) – nie wnosi nic nowego. W szczególności nie prowadzi do ograniczenia (a na pewno do „zminimalizowania”) szeregu rozbieżności interpretacyjnych sformułowanych w odniesieniu do charakteru, zakresu i skutków bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji RP przez organy powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji ograniczenie się tylko do aktualnie proponowanego rozwiązania nie może prowadzić do osiągnięcia skutku w postaci systemowego uporządkowania fundamentalnych z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki

---

31 O praktyce sądowego „pomijania” orzeczeń TK w oparciu o szczegółową analizę zob.: M. Derlatka, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy w sprawach o prawa socjalne funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XVIII – Studi Polacco-Italiani di Toruń XVIII, Toruń 2022, s. 200 i n.

32 J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 100 – 101.

kwestii, a dodatkowo może prowadzić do ujawnienia się szeregu innych wątpliwości, dotyczących np. sposobu ustalenia istoty „testu wystarczalności” przeprowadzanego przez sądy w oparciu o treść art. 8 ust. 2 Konstytucji, weryfikacji prawidłowości jego zastosowania (równoległe i być może odmiennie przez wiele sądów) oraz jego skutków, nie zapominając o relacji między konsekwencjami odmiennych rozstrzygnięć TK od wcześniejszych i/lub późniejszych wyroków sądów.

#### 4.1.2. Analiza propozycji zmiany treści art. 194 Konstytucji RP

Propozycja zmiany postanowień art. 194 Konstytucji RP jest dość specyficzna. Formalnie projektodawca wskazuje „nową” treść ust. 1 tego przepisu, choć proponowany tekst jedynie powtarza obowiązujący aktualnie. Zupełnie nowe jest natomiast brzmienie ust. 2, jednocześnie proponuje się modyfikację treści obecnego ust. 2, zmieniając jego kolejność (zmiana polega na wskazaniu, iż będzie to ust. 3). Powstaje więc pytanie, czy z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej nie powinno się tu sprecyzować, że zmiana polega na dodaniu po ust. 1 art. 194 ust. 2 i 3 o treści skonkretyzowanej w projekcie. Trudno jednocześnie przyjąć, że uchwalenie „zmiany” art. 194 ust. 1 w tej samej jak obowiązująca wersja skutkować będzie ustrojową modyfikacją (tu: uzasadnieniem wygaśnięcia kadencji aktualnych sędziów TK, a także osób, którym przyznaje się status „dublerów”). Zmiany – nawet te ujęte w treści ust. 2 proponowanego art. 194 Konstytucji RP – nie konkretyzują skutku w postaci wygaśnięcia kadencji urzędujących sędziów. W uzasadnieniu dość ogólnie precyzuje się przesłanki uzasadniające zastosowane kryterium podmiotowe, jak i kryterium czasowe (możliwość wyboru po upływie co najmniej 4 lat od wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji w Radzie Ministrów). Jednocześnie regulacja ta nie ogranicza możliwości (prawa) kandydowania osobie, która nie będzie spełniała tego kryterium. Decydujące będzie bowiem określenie daty jej ewentualnego wyboru przez Sejm.

Mając na względzie powyższe, racjonalne wydaje się:

- dokonanie rzeczywistej zmiany (a nie swoistego „odnowienia”) treści art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, np. zmieniając liczbę sędziów TK, czy wprowadzając kryterium wiekowe (np. górną granicę wieku umożliwiającą wybór na stanowisko sędziego TK) albo precyzując, iż ukończenie określonego wieku jest równoznaczne z wygaśnięciem z mocy prawa kadencji sędziego TK (np. ukończenie 70-go roku życia) i/lub wprowadzenie zmiany okresu trwania kadencji sędziego TK. Jest to o tyle ważne, że w art. 3 ust. 5 projektu konkretyzuje się, że: *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. Trudno uznać za zmianę (lub nadanie nowego brzmienia) postanowieniu, które się formalnie nie zmienia;

- racjonalne zweryfikowanie przyjętego kryterium podmiotowego, polegającego na wskazaniu ograniczeń w odniesieniu do posiadania prawa wyboru na stanowisko sędziego TK. Ciekawe jest np. dlaczego wybrana bez ograniczeń może zostać osoba, która zakończyła pełnienie funkcji prezydenta RP, wiceministra, sekretarza stanu, a nawet radnego itd.? Uzasadnienie projektu nie pozwala na jednoznaczne ustalenie zasadności proponowanego rozwiązania. Oczywiście rozumiem, że zmiana ta podyktowana jest praktyką faktycznego braku wyłączenia sędziego, który wcześniej był parlamentarzystą, jak i tego, że właśnie z grona osób będących parlamentarzystami lub członkami RM aktualnej większości zawsze łatwo będzie dokonać wyboru, ale proponowana regulacja nie wyłącza takiej możliwości w sytuacji przynależności do konkretnej partii i piastowania – w następstwie powołania – stanowiska w administracji rządowej, a więc faktycznego „związania” kandydata i być może później sędziego TK różnego rodzaju zależnościami, zupełnie nieróżniącymi się od tych, które dotyczą parlamentarzystów i członków RM.

Warto w tym miejscu zastanowić się, czy ostateczna wersja projektu nie powinna polegać na sprecyzowaniu okoliczności uzasadniających (i ujętych wprost w treści postanowień konstytucyjnych) wyłączenie sędziego z udziału w rozstrzyganiu konkretnych spraw należących do kompetencji TK. Wprowadzenie bowiem nawet 20-letniego okresu ograniczenia prawa wyboru (od czasu wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji w Radzie Ministrów) nie zagwarantuje tego, że konkretna osoba wybrana na stanowisko sędziego będzie zmuszona do wyłączenia się od orzekania w sprawie konstytucyjności aktu prawnego, w uchwaleniu którego brała udział.

#### 4.2. Analiza przepisów „przejściowych” i „wdrażających” zdefiniowanych w treści art. 2-4 projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP

Jak wskazywałem wcześniej, propozycje zawarte w treści art. 2–5 projektu senackiego nie dotyczą zmian postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Ich celem jest skonkretyzowanie skutków uchwalenia

i wejścia w życie nowych postanowień art. 193 i 194 ustawy zasadniczej w odniesieniu do funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, statusu sędziów w nim aktualnie zasiadających (ich kadencji), a także wyboru nowych, których kadencja ma się dopiero w przyszłości rozpocząć.

W mojej ocenie, część ujętych w ich treści postanowień (tak w odniesieniu do przerwania kadencji sędziego TK) należy do materii konstytucyjnej i powinna być uregulowana jako zmiana przepisów Konstytucji RP. Nie musi to mieć miejsca w rozdziale dotyczącym bezpośrednio TK, może być bowiem wprowadzone (umiejscowione) w rozdziale XIII (Przepisy przejściowe i końcowe)<sup>33</sup>, ale ze względu na charakter i skutek – przerwanie konstytucyjnie gwarantowanej kadencji sędziego TK, nawet przy uwzględnieniu wartości i zasad podniesionych przez projektodawcę skutek taki uzasadniających – wymagane jest, aby kwestia ta została sprecyzowana w ramach formalnej zmiany postanowień Konstytucji RP, a nie w postaci przepisów „wdrażających”. Zaproponowane rozwiązanie może być bowiem – także z perspektywy poglądów sformułowanych w literaturze przedmiotu – różnie interpretowane. Zakładając, iż ewentualną zmianę przepisów pod względem proceduralnym i kompetencyjnym oceniać może „aktualny” skład TK (np. w razie prewencyjnej kontroli, gdyby udało się uchwalić szybko tę ustawę), to zmiana materialna wprost umiejscowiona w treści Konstytucji RP nie mogłaby stać się przedmiotem zupełnie oczywistego zakwestionowania jej konstytucyjności przez TK.

Nie budzi wątpliwości, że w sytuacji, w której przesłanką wprowadzenia nowej regulacji staje się przywrócenie autorytetu, powagi i niezależności funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa (w tym przypadku organu kontroli konstytucyjności prawa), konieczne staje się wzięcie pod uwagę tego, co już w przeszłości podniósł sam Trybunał Konstytucyjny, tzn., że zmiany takie są dopuszczalne (uzasadnione) w razie ziszczenia się nadzwyczajnych przesłanek (względów)<sup>34</sup>. W mojej ocenie takie właśnie względy mają miejsce i to nie tylko w odniesieniu do zaistniałej deprecjacji (upolitycznienia) działalności tego organu, ale w szerszym ujęciu z perspektywy negatywnych skutków jego funkcjonowania z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jak i konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności.

Z perspektywy gwarancji trwałości konstytucyjnie skonkretyzowanej kadencji sędziego TK (art. 194 ust. 1) istotne staje się wzięcie pod

---

33 zob. szerzej: M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 58 i n.

34 Wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07.

uwagę istnienia „poważnych, obiektywnie weryfikowalnych przyczyn” – które oczywiście zaistniały, a także przesłanek, które uzasadniać będą ograniczenie praw osób (sędziów), których kadencja ulegnie wygaszeniu (w praktyce skróceniu). Te podlegają ocenie z punktu widzenia konieczności ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). Z dotychczasowych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że istnieje możliwość przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne, czy partykularny interes grupowy. Generalnie interpretacja tego pojęcia sprowadza się zaś do uznania, że wszyscy obywatele „są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”. Dlatego też interes jednostkowy, nawet najlepiej pojmowany i w pełni znajdujący oparcie w przepisach obowiązującej Konstytucji będzie musiał ustąpić przed koniecznością uwzględnienia dobra wspólnego<sup>35</sup>. Konieczne staje się jednocześnie wykazanie, iż rozwiązanie takie jest niezbędne dla realizacji (urzeczywistniania) konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wprowadzenia konkretnych zmian.

Podnosi się – także w odniesieniu do spraw polskich rozstrzyganych przez organy międzynarodowe – że nowe przepisy nie mogą z mocą wsteczną uchylać prawa do pełnej, nieprzerwanej kadencji, wynikającego z przepisów obowiązujących w chwili wyboru (w szczególności, gdy mamy do czynienia z gwarancjami konstytucyjnymi).

W orzecznictwie TK wskazuje się (por. obszernie wyrok z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08 oraz tam powołane wcześniejsze orzecznictwo), że zasada niedziałania prawa wstecz oznacza, iż „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”, czy inaczej: „ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”. Istota zasady niedziałania prawa wstecz rozumiana jest zatem

---

35 zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98; por. też wyrok TK z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, wyrok TK z 9 lutego 1999 r., U 4/98.

w orzecznictwie TK w ten sposób, że „prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy” – wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., P 43/07.

Tak rozumianą retroaktywność prawa w orzecznictwie TK i doktrynie<sup>36</sup> odróżnia się od retrospektywności, polegającej na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków<sup>37</sup>. W wypadku retrospektywności nowo ustanowione normy nie są bowiem stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość<sup>38</sup> – wyrok TK z 12 maja 2009 r., P 66/07.

Ogólna konkluzja wynikająca z dotychczasowego orzecznictwa TK jest taka, iż „przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo” i pod warunkiem dochowania następujących wymogów i zasad:

- „Retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) (...) konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne (...) i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji (...) W konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna (...), ale już niekoniecznie równość (...) Ponadto wskazany wymóg należy traktować ściśle: „przekonanie o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o «pożytku» lub «korzyści» płynących z takiego rozwiązania normatywnego, nie wystarcza” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3)” – zob. wyrok TK z 27 października 2010 r., K 10/08;
- „Stanowienie retroaktywnych przepisów wymaga zachowania odpowiednich proporcji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające

36 W. Sokolewicz, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016, s. 136.

37 por. np. wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40.

38 (por. wyroki z: 3 listopada 1999 r., sygn. K. 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155, 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4).

za retroaktywnością powinny równoważyć jej negatywne skutki (...). Innymi słowy, „im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję” (...);

- Stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem rozwiązywany przez te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (...)” – wyrok z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08 oraz tam wskazane wcześniejsze orzecznictwo TK.

W mojej ocenie, zasadność wygaszenia kadencji aktualnych sędziów TK, spełnia kryteria:

- konieczności wprowadzenia zmian w demokratycznym państwie (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP), służących pogłębieniu konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych;
- nadrzędności ochrony zasady konstytucjonalizmu (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP);
- przyjmowania rozwiązań pogłębiających, a nie deprecjonujących zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji RP), których celem jest zażegnanie istniejącego kryzysu konstytucyjnego przy zastosowaniu środków, za pomocą których można je zrealizować<sup>39</sup>;
- poszanowania zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP);
- realnej potrzeby zagwarantowania niezależności TK, także w kontekście poszanowania konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Podstawa legalizująca przerwanie konstytucyjnie zdefiniowanej kadencji sędziego TK powinna zostać jednak skonkretyzowana bezpośrednio w przepisach Konstytucji RP. Rozwiązanie takie wyeliminuje ewentualne zarzuty co do dopuszczalności poddania tej fundamentalnej kwestii normowaniu w ramach „ustawy konstytucyjnej”, formalnie nieznanego konstytucyjnemu systemowi źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Takie rozwiązanie zdecydowanie ograniczy spory związane z tym, czy uchwalana zmiana jest zmianą postanowień Konstytucji,

---

39 por. M. Szwed, *Dopuszczalność ustawowego przerwania kadencji członków sędziowskich Krajowej Rady Sądownictwa w składzie wynikającym z ustawy z 8 grudnia 2017 r. w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2023, nr 6 (76) s. 105 <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/76/ppk76o7.pdf>

jak i tego, czy rzeczywiście z treści projektowanego art. 194, w „nowym brzmieniu”, wynika konieczność „wdrożenia” skutku, jakim ma stać się wygaśnięcie kadencji dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie warto zastanowić się nad dodaniem zwrotu do treści art. 2 ust. 1 projektu sformułowania, że kadencja dotychczasowych sędziów „wygasa” z mocy prawa. Należy przy tym pamiętać o tym, iż powtórzenie brzmienia już wcześniej „obowiązującego przepisu konstytucyjnego pozwala mówić o swoistym domniemaniu, wiążącym interpretatora, zachowania przez nową konstytucję ciągłości (tożsamości) normatywnej w tym zakresie”<sup>40</sup> z odwołaniem się do orzecznictwa TK, w którym dość ogólnie precyzuje się dopuszczalność wzruszenia takiego domniemania.

Proponowane rozwiązania nie mogą mieć charakteru arbitralnego, w szczególności zaś przybierać postać postanowień: przypadkowych, intencjonalnych i/lub pozbawionych rzeczywistych i obiektywnych przesłanek. Z ostrożności warto zwrócić uwagę na kilka drobnych kwestii.

Problemem jest odesłanie zawarte w treści art. 3 ust. 5 projektu: *art. 194 ust. 1 Konstytucji w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą*, co – jak wspominałem już wcześniej – jest „skomplikowane” ze względu na fakt braku zmiany brzmienia tego aktualnie już obowiązującego przepisu konstytucyjnego. Uważam, że ze względu na charakter i skutki wynikające z treści postanowień zawartych w art. 2 projektu regulacja ta również powinna przybrać postać dodania nowego artykułu (bądź kolejnych ustępów np. do art. 194 Konstytucji RP). Nie budzi jednocześnie wątpliwości, że zgodnie z treścią art. 197 Konstytucji RP organizację TK oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa<sup>41</sup>. Z tego też powodu warto byłoby rozwiązanie ujęte w treści art. 4 projektu, przyjmując formalnie jako zmianę postanowień Konstytucji (w drodze dodania nowej jednostki redakcyjnej).

Trudno uznać przepisy „wdrażające” (art. 2 i 3) za całościowo regulujące kwestie związane np. z przechodzeniem w stan spoczynku i prawa do sądowego dochodzenia praw. Trzeba jednocześnie przyjmować, że status sędziego, którego kadencja będzie trwała tylko 3 lata nie różni się od tych, którzy pełnić swoją funkcję będą 6 i 9 lat.

Warto rozważyć niezbędność wprowadzenia wymogu złożenia ślubowania przez wszystkich sędziów TK, które – jak się wydaje – warunkuje możliwość przedstawienia przez Zgromadzenie Ogólne

---

40 M. Laskowska, *op. cit.* s. 73.

41 zob. szerzej: K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 104.



Sędziów Trybunału Konstytucyjnego dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 4 ust. 1 projektu). Sędziowie, którym kadencja ma wygasnąć, będą pełnić swoją funkcję do „wyboru następców” (art. 2 ust. 1 projektu). Od dnia wyboru nowych sędziów nie ma piastunów funkcji sędziiego i organów TK. Są natomiast zawisłe sprawy, być może wyznaczone terminy posiedzeń TK w sprawach, w których składy orzekające staną się oczywiście nieaktualne. Natomiast może okazać się, że jeden z wybranych sędziów nie będzie z przyczyn obiektywnych w stanie złożyć ślubowania (pomijam oczywiście sytuację, w której głowa państwa nie chce odebrać ślubowania), a w konsekwencji nie może dojść nawet do wskazania dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Dobrze byłoby też sprecyzować w jakim terminie Prezydent RP powołuje Prezesa i Wiceprezesa (art. 4 ust. 2).

Wreszcie konieczne jest podniesienie braku postanowienia (postanowień) dotyczących wprost tzw. „sędziów dublerów”.

## V. Konkluzje

- A. Nie mam wątpliwości, że zmiana postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – w zakresie dotyczącym wygaśnięcia kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego – jest konieczna. Jedyne bowiem taka ingerencja ustrojodawcza może ostatecznie zażegnać istniejący i stale pogłębiający się kryzys konstytucyjny, którego efektem jest deprecjacja powagi organów państwa oraz szeregu zasad i wartości konstytucyjnych, nie zapominając o poszanowaniu wolności i praw jednostki;
- B. Uwagi szczegółowe (pkt 4 opinii) zawierają sprecyzowanie dostrzeżonych problemów interpretacyjnych (w tym konstytucyjnych i proceduralnych), które powinny zostać rozważone w trakcie kontynuacji prac nad projektem.

# Spis treści

I. Przedmiot opinii . . . . .	3
II. Zakres i cel regulacji sprecyzowanej w projekcie ustawy . . . . .	3
III. Specyfika zmiany postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i kwestia dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustawy o jej zmianie . . . . .	9
IV. Ocena merytoryczna . . . . .	13
4.1. Zmiana treści art. 193 i 194 Konstytucji RP. . . . .	13
4.1.1. Analiza propozycji rozwinięcia treści art. 193 Konstytucji RP . . . . .	13
4.1.2. Analiza propozycji zmiany treści art. 194 Konstytucji RP . . . . .	18
4.2. Analiza przepisów „przejściowych” i „wdrażających” zdefiniowanych w treści art. 2-4 projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP . . . . .	19
V. Konkluzje . . . . .	25