

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia prawna do ustawy o zmianie
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-106

CZERWIEC 2009

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja techniczna:
Jagoda Tracz-Dral

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04

**Opinia prawna
do ustawy z dnia 7 maja 2009 r.
o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Przedstawiona ustawa ma charakter wyjątkowy, ponieważ odnosi się do nowelizacji ustawy zasadniczej. W ciągu blisko dwunastu lat swojego obowiązywania obecna Konstytucja RP została znowelizowana tylko jeden raz (zmiana dotyczyła art. 55, poprzez wyrażenie zgody na ekstradycję obywatela polskiego).

Konstytucja RP w art. 235 ust. 2 zastrzega, że: „zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat”. Z przepisu tego wynika, że Senat nie ma prawa do jakiegokolwiek modyfikacji takiej ustawy, może jedynie: a) uchwalić ją w jednakowym brzmieniu albo b) odmówić uchwalenia. Ustrojodawca daje w tej sytuacji uprzywilejowaną pozycję Sejmowi, który ostatecznie opracowuje tekst ustawy i następnie przedkłada go Senatowi do zatwierdzenia.

Opiniowana ustawa składa się z trzech artykułów, z czego jeden (art. 1) ma charakter merytoryczny, natomiast dwa pozostałe to przepis przejściowy i przepis wprowadzający *vacatio legis*. Przepis przejściowy umożliwia uchwalenie odpowiednich zmian w ustawodawstwie zwykłym, w tym zwłaszcza w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawie o Krajowym Rejestrze Karnym. Zabezpiecza także prawa nabyte parlamentarzystów, którzy uzyskali mandaty w ostatnich wyborach.

W tym kontekście trzymiesięczne *vacatio legis* nie ma większego znaczenia, świadczy natomiast o respektowaniu przez ustrojodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zmiana merytoryczna polega na tym, że w przepisie art. 1 opiniowanej ustawy dodano do art. 99 Konstytucji RP ust. 3 w brzmieniu:

„3. Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.”

Przepis ten wprowadza ograniczenie biernego prawa wyborczego w stosunku do szczególnej kategorii osób. Są to osoby, które łącznie spełniają cztery kryteria: a) zostały skazane prawomocnym wyrokiem, b) na karę pozbawienia wolności, c) za przestępstwo umyślne, d) ścigane z oskarżenia publicznego. Przepis ten został sformułowany prawidłowo, zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji. Należy jednak podkreślić, że hipoteza tej normy (adresat i jego cechy), aczkolwiek zakreślona precyzyjnie, nie odnosi się do osób: a) skazanych wyrokiem nieprawomocnym przez sąd pierwszej instancji, b) skazanych prawomocnym wyrokiem na karę ograniczenia wolności lub grzywnę, c) skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, d) skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia prywatnego.

Zamierzenie legislacyjne zawarte w ustawie należy ocenić pozytywnie. Posłowie i senatorowie powinni posiadać szczególne predyspozycje moralne i etyczne do zasiadania w ławach parlamentarnych i reprezentowania Narodu. Proponowana nowelizacja jest zatem logiczną konsekwencją dążenia do ograniczenia przywilejów parlamentarzystów. Wymusza odrzucenie osób, które nie odpowiadają określonym standardom służby publicznej. Proponowana ustawa będzie się również odnosić do kandydatów na urząd Prezydenta RP. Wynika to z przepisu art. 127 ust. 3 Konstytucji, według którego kandydat na Prezydenta RP musi korzystać z pełni praw wyborczych do Sejmu.

Konstytucja RP nie zawierała dotychczas takiego ograniczenia biernego prawa wyborczego, jakie jest proponowane w ustawie nowelizującej. Rozwiązanie takie znane było w ustawodawstwie zwykłym, ale bez podstawy konstytucyjnej. Można tu przykładowo wskazać na istniejącą w prawie wyborczym II RP instytucję „niegodności wyborczej”, która ograniczała dostęp do parlamentu osobom skazanym za przestępstwa. W ostatnich latach, począwszy od roku 2002, tego typu ograniczenia były umieszczane w samorządowym prawie wyborczym. Najpierw w 2002 r., w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984) wprowadzono przepis (art. 26 ust. 1 pkt 5), zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu wójta następowało wskutek prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne. Przepis ten został uchylony w 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055), co miało związek z nowelizacją tzw. Ordynacji samorządowej. Nowelizacja ta polegała na umieszczeniu w art. 7 ust. 2 zastrzeżenia, że nie mają prawa wybieralności osoby: 1) karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, 2) wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

Należy podkreślić, że wskazane przepisy formułujące wymóg niekaralności osób sprawujących mandat w organach samorządu terytorialnego sprawdziły się w praktyce. Do świadomości społecznej weszło już stawianie wysokich wymogów osobom pełniącym funkcje publiczne. Status osoby niekaranej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego może być uważany za pewne minimum przyzwoitości.

Skoro wprowadzenie ograniczenia biernego prawa wyborczego w odniesieniu do parlamentarzystów i Prezydenta RP należy uznać za zasadne i oczekiwane, wątpliwości budzi same umiejscowienie takich przepisów. Przede wszystkim powstaje pytanie o zasadność nowelizacji Konstytucji.

W poprzedniej kadencji Sejmu zostały złożone do łaski marszałkowskiej w sumie cztery projekty nowelizacji Konstytucji. Były to, w kolejności druków sejmowych: druk nr 1302, druk nr 1834, druk nr 1835, druk nr 1839 oraz druk nr 1883. Zmiany art. 93 Konstytucji dotyczyły dwa pierwsze z powyższych projektów. Materii tej dotyczył również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (druk nr 1931). Projekt ten został wniesiony w dniu 13 lipca 2007r. przez grupę posłów PSL. Wnioskodawcy zaproponowali nowelizację art. 131, 144 i 177 Ordynacji wyborczej, w tym m.in. ograniczenie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu (a w konsekwencji także na urząd Prezydenta RP), poprzez odebranie go osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Wiązała się z tym także propozycja wprowadzenia wygaśnięcia mandatu parlamentarzysty w razie skazania go prawomocnym wyrokiem za takie przestępstwo. Ponadto wskutek kazusu m.in. posła A. Pęczaka proponowano wprowadzenie do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zastrzeżenia, że poseł i senator w czasie tymczasowego aresztowania nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z tej ustawy (art. 5a).

W obecnej kadencji Sejmu zostały złożone:

- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 432) zgłoszony przez grupę posłów PO i dotyczący zmiany art. 99 Konstytucji. Projekt ten stał się podstawą do uchwalenia opiniowanej ustawy;
- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 433) zgłoszony przez grupę posłów PO i dotyczący zmiany art. 105 Konstytucji.

- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 1518) zgłoszony przez grupę posłów PiS i dotyczący zmiany art. 17, art. 65 i art. 67 Konstytucji.

Zostały złożone również dwa projekty nowelizacji Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu (druki nr 1739 oraz 1862), ale obydwie dotyczyły finansowania partii politycznych.

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że w Sejmie obecnej kadencji zwyciężyła teza, że ograniczenie biernego prawa wyborczego powinno się odbyć w drodze odpowiedniej nowelizacji Konstytucji. Tymczasem ten sam cel można osiągnąć za pomocą środków bardziej proporcjonalnych i mniej radykalnych. Wystarczyłaby odpowiednia nowelizacja ustaw: Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym. Nowelizacja tych ustaw z całą pewnością pozwoliłaby na zrealizowanie celu, jaki przyświecał przy uchwalaniu opiniowanej ustawy.

Konkluzje:

- doświadczenie kilkunastu lat funkcjonowania polskiej demokracji wykazało, że przypadki, w których mandat poselski lub senatorski zdobywają osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności są niezwykle rzadkie;
- nowelizacja ustawy zasadniczej jest sprawą o ogromnej doniosłości politycznej i ustrojowej. U podłoża takiej nowelizacji musi leżeć istotna i uzasadniona przyczyna;
- Konstytucja jest aktem, który winien wyróżniać się stabilnością. W związku z tym każda nowelizacja musi być niezbędna, zaś jej zakres powinien należeć do materii konstytucyjnej;
- opiniowana nowelizacja Konstytucji została sformułowana prawidłowo pod względem merytorycznym i zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji;
- w miejsce nowelizacji Konstytucji należałoby raczej dokonać odpowiedniej nowelizacji ustaw: Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym.

