



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 18 listopada 2020 r.

BADK.DPK.133.152.2020 GK

P10-94/20	Data wpływu petycji 14 września 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 10 listopada 2020 r.

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

TEMAT

ZMIANA TREŚCI PRZEPISÓW

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą wprowadzenia zmiany art. 97 ust. 1 i 2, art. 169 ust. 2, art. 190 ust. 2 i art. 209 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

UZASADNIENIE WNOSZACEGO PETYCJE:

Autor petycji postuluje zmienić art. 97 ust. 1 w ten sposób, aby otrzymał on brzmienie: „Senat składa się ze 100 senatorów oraz byłych Prezydentów RP, Prezesów Rady Ministrów oraz po jednym przedstawicielu Sejmików Wojewódzkich”. Ust. 2 tego artykułu miałby stanowić: „Wybory 100 Senatorów są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, natomiast liczba z byłych Prezydentów RP, Prezesów Rady Ministrów RP, jest uzależniona od aktualnej liczby z byłych Prezydentów RP, Prezesów Rady Ministrów RP.”.

Autor petycji uważa, że uzasadnione jest wprowadzenie wymienionych zmian strukturalnych w Senacie RP, opierających się na wykorzystaniu doświadczenia byłych Prezydentów RP i Prezesów Rady Ministrów RP.

Kolejna zmiana dotyczy art. 169 ust. 2, w celu nadania mu następującego brzmienia: „Wybory do organów stanowiących, odbywają się co 4 lata z prawem dwukrotnego wyboru, wybory są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.”. Podkreśla, że uzasadnione jest wprowadzenie zmian, gdyż wpisują się one w potrzebę głębszej roli samorządu terytorialnego w Polsce.

Autor petycji proponuje dokonać zmiany w rozdziale VIII - Sądy i Trybunały, poprzez nadanie następującej treści:

„A. Organy Prokuratury tworzą: Prokuratura Generalna RP, 16 Prokuratur Regionalnych, Prokuratury Okręgowe RP i Rejonowe RP.

B. Prokuratorę Generalną, tworzy: Prokurator Generalny RP, wybierany przez Senat RP, za zgodą Senatu RP, na 8 letnią kadencję, większością bezwzględną.

C. 16 Prokuratorów Regionalnych, Prokuratorów Okręgowych RP i Rejonowych RP, powołuje, Prokurator Generalny RP, na 9 [letnią] kadencję.”.

Według autora petycji wprowadzenie zmian w rozdziale VIII Konstytucji jest konieczne w celu uporządkowania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i nowego ukształtowania ustroju Prokuratury. Autor petycji uważa, że art. 190 ust. 2 powinien otrzymać brzmienie: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego RP wchodzą w życie po ogłoszeniu w Dzienniku

Ustaw. Ogłoszenie następuje bezpośrednio w dniu wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego RP.”

Dodatkowo art. 209 ust. 1 powinien stanowić: „Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm RP za zgodą Senatu RP, na jedną 9 letnią kadencję.” Celem byłoby umożliwienie i uregulowanie spraw związanych z niezależnością wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich. Autor petycji nie widzi również możliwości reelekcji.

Autor petycji podkreśla, że zaproponowane zmiany są konieczne do wprowadzenia do prawa konstytucyjnego obowiązującego od 23 lat.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 97 stanowi, że Senat składa się ze 100 senatorów, a wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

Odnosnie samorządu terytorialnego w art. 169 wskazano, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.

Art. 190 ust. 2 stanowi: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”¹.

Art. 209 ust. 1. wskazuje, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat.

INFORMACJE DODATKOWE:

Skład Senatu wielokrotnie był przedmiotem dyskusji. Dr hab. Andrzej Bisztyga wskazuje: „(...) być może w wyborach do Senatu nie powinno dominować kryterium polityczne, a większy nacisk powinno się położyć na kryterium fachowości. W tym kontekście niedysydejsze hasło prezydenta Lecha Wałęsy „stu prawników do Senatu” nie było hasłem bezsensownym. Ponadto częsta krytyka liczebności senatorów, jako zbyt wysokiej

¹ art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”

w zestawieniu z liczebnością posłów, wydaje się być nieuzasadniona. Otóż badając proporcję między liczbą członków izby pierwszej w stosunku do liczby członków izby drugiej w wielu państwach, należy stwierdzić, że liczba członków Senatu RP przedstawia się względem liczby posłów jako relatywnie skromna. Można także rozważać dożywotnie nadanie statusu senatora byłym prezydentom RP, a może nawet przyznanie prezydentowi RP możliwości wywierania wpływu na obsadę części składu Senatu.

Nadanie Senatowi charakteru izby samorządowej - w tym pomyśle można upatrywać dążenia do zbliżenia charakteru Senatu do charakteru izby II państwa federalnego, gdzie izba ta reprezentuje nie ogół obywateli, a części składowe federacji. Z jednej strony, zabieg taki służyłby wzmocnieniu idei i zasady samorządności w Polsce, gdyż Senat przekształciłby się wówczas w instytucjonalnego i ustrojowego gwaranta ustrojowej pozycji i kompetencji samorządu w Polsce. Można zadać pytanie, czy chodziłoby wyłącznie o samorząd terytorialny, czy także o inne rodzaje samorządu. Z drugiej strony, stwarzałoby to zagrożenie daleko idącym ograniczeniem dotychczasowych kompetencji Senatu oraz – jak podnoszą sami senatorowie – obniżeniem jego politycznej rangi i prestiżu. W konsekwencji propozycji nadania Senatowi charakteru izby samorządowej przypisana jest cecha kontrowersyjności.”²

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.) wydłużyła czas trwania kadencji w samorządzie terytorialnym z 4 do 5 lat. Konstytucja RP nie reguluje tej materii, pozostawiając ją w gestii przepisów niższej rangi.

Autor petycji wnosi o usunięcie z art. 169 ust. 2 przymiotnika „równe” w odniesieniu do wyborów do samorządu terytorialnego. Zasada równości wyborów posiada w Polsce długą tradycję. Przepisy konstytucyjne, począwszy od Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. do ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r., umieszczały ją wśród postanowień konstytucyjnych. Tradycyjnie w Polsce zawierano regulacje wyborcze w ustawach zwanych „ordynacjami wyborczymi” i określano procedurę wyborczą do każdego typu organów wybieralnych w odrębnej „ordynacji”. Dopiero w 2011 r. dokonano łącznej regulacji wszystkich procedur wyborczych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (...), który stał się pierwszym tej rangi aktem prawnym dotyczącym polskiego prawa wyborczego wprowadzającym od dawna oczekiwaną jego kodyfikację. Kodeks powtórzył za Konstytucją,

² Referat „O upodmiotowieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”, dr hab. Andrzej Bisztyga (w:) „Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP”, wyd. Kancelaria Senatu, red. Nauk. Andrzej Bisztyga, Piotr Zientarski, Warszawa 2014.

że wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ponadto stwierdził, że w wyborach do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybory są większościowe (art. 415), natomiast w miastach na prawach powiatu, w powiatach oraz w województwach wybory są proporcjonalne (art. 416 § 1). Do wskazanego katalogu zasad należy dodać jeszcze jedną dorozumianą zasadę; wolnych wyborów.³

Czas trwania kadencji w samorządach terytorialnych państw europejskich kształtuje się różnie, i tak np. jest to 3 lata na Litwie oraz Malcie, 4 lata m.in. w Danii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Słowacji, Rumunii, 5 lat m.in. we Włoszech oraz na Węgrzech, 6 lat w Luksemburgu oraz w Belgii. W niektórych państwach europejskich kadencje bywają zróżnicowane, np. w Finlandii – kadencja rady trwa 4 lata, zarządu 2 lata, a burmistrza czas nieokreślony lub określony w angażu, w Holandii kadencja rady trwa 4 lata, a burmistrza i komisarza królewskiego 6 lat, a Austrii kadencja trwa 5-6 lat w zależności od landu.⁴

Co do długości trwania kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, Bogumił Naleziński w komentarzu⁵ do art. 209 wskazuje, że ustalona konstytucyjnie pięcioletnia kadencja RPO przekracza swoim wymiarem długość kadencji posłów i senatorów, co może w jakimś stopniu zmniejszyć wpływ zmieniającego się układu politycznego na podejmowaną przez izby parlamentu decyzję kreacyjną. Początek biegu kadencji RPO wyznacza dzień złożenia przez osobę powołaną na to stanowisko przysięgi przed Sejmem. Ustawodawca gwarantuje jednocześnie ciągłość sprawowania funkcji ombudsmana przez mechanizm piastowania tego urzędu aż do dnia jego objęcia przez następcę.

Regulacje w zakresie prokuratury zawarte są w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.). Art. 1 ustawy wskazuje, że prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej „Instytutem Pamięci Narodowej”. Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są

³ „Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”, Mariusz Chrzanowski, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem naukowym dr. hab. Grzegorza Kryszeniaka, prof. UwB, Białystok 2018.

⁴ „Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej”, Marian Maciejuk (w:) Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 281/2013.

⁵ „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Tuleja P. (red.), Czarny P., Floreczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., wyd. WKP, 2019.

prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych.

Warto wspomnieć o tym, że nie we wszystkich państwach europejskich w konstytucjach wskazano przepisy dotyczące prokuratury, jednak część z nich uregulowała tę kwestię w ustawach zasadniczych. Przepisy określające podstawowe zasady funkcjonowania prokuratury znajdują się w konstytucjach m.in.: Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Grecji, Holandii, Hiszpanii, Litwy, Macedonii, Portugalii, Rosji, Rumunii, Szwecji, Słowacji, Słowenii, Ukrainy oraz Węgier. Przepisów takich jednak nie ma w konstytucji m.in. Austrii, Danii, Estonii, Finlandii, Islandii, Malty, Niemiec, Norwegii czy Szwajcarii.

Warto również podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny na przestrzeni obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie podnosił problemu braku umocowania przepisów o prokuraturze w ustawie zasadniczej. Dodatkowo art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP wskazuje wprost na istnienie instytucji prokuratora generalnego. Postulaty związane z konstytucjonalizacją prokuratury najczęściej wynikają z dążeń do odpolitycznienia tej instytucji.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz