

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-572/24

SEJMYK
Dz. 1700, 33, 2024
Data 8.04.2024

Pan Minister
Dariusz Salamonczyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę
o Trybunale Konstytucyjnym (numer druku sejmowego 254)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektu ustawy jest – zgodnie z uzasadnieniem projektodawcy – „likwidacja stanu dysfunkcjonalności systemu kontroli konstytucjonalności prawa”¹. Tak określony cel legislacyjny projektodawca chce osiągnąć poprzez uchwalenie dwóch skorelowanych ze sobą ustaw. Podstawę pierwszej z nich stanowić ma poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym², obejmujący przepisy dotyczące ustroju, organizacji i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (TK) oraz statusu jego sędziów. Druga z tych ustaw ma zostać oparta właśnie o niniejszy projekt ustawy i ma dostosować podstawę prawną funkcjonowania TK „do potrzeb nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”³.

Problemy związane z działalnością TK rozpoczęły się u schyłku VII kadencji Sejmu, gdy ówczesna większość polityczna chciała zapewnić sobie możliwość dokonania wyboru pięciu sędziów TK. Kwestia ta została rozstrzygnięta w wyrokach

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 9.

² Druk X.253, dalej: projektowana nowa ustawa o TK.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 9.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SP5-WP.020.87.8.2024

Data wpływu 08.04.2024

TK z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) i 6 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15). Po wyborach parlamentarnych 2015 r. nowa większość polityczna dokonała ponownego wyboru pięciu sędziów TK. Z czasem tzw. kryzys konstytucyjny pogłębiał się. Zaczęło pojawiać się pytanie o właściwą obsadę składów orzekających TK w związku z sukcesywnym włączaniem do nich osób, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji (kad. w latach 2015–2019) na miejsca sędziowskie obsadzone przez Sejm VII kadencji (kad. w latach 2011–2015). „W konsekwencji powstały też wątpliwości co do tego, czy — po pierwsze — orzeczeniom TK wydanym w takich warunkach przysługują przymioty ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji⁴, oraz — po drugie — czy nie zachodzą przesłanki nieważności orzeczeń TK ze względu na to, że zapadały one w nieprawidłowym składzie sędziowskim”⁵.

W ocenie projektodawcy zmiany, które zostały wprowadzone do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶ pod koniec 2015 r.⁷, 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”⁸. Projektodawca prezentuje pogląd, że takie wnioskowanie „znajduje

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.

⁵ „Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym” z dnia 14 marca 2024 r., BEOS-579/24A, s. 11.

⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm., dalej: ustawa o TK z 2015 r.

⁷ Sejm VIII kadencji uchwalił trzy nowelizacje ustawy o TK z 2015 r. (ustawa z dnia 19 listopada 2015. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1928; ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 2217; ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2016 r. poz. 178), a konstytucyjność jej przepisów TK zakwestionował w trzech wyrokach (odpowiednio: K 34/15, K 35/15 i K 47/15). Kolejna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona dnia 22 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1157), a jej konstytucyjność została podważona przez TK w wyroku z 11 sierpnia 2016 r. (K 39/16). Dnia 30 listopada 2016 r. Sejm uchwalił nową regulację dotyczącą tego organu w postaci dwóch ustaw: o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.) oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422, ze zm.).

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7. Inne stanowisko zostało zaprezentowane w „Opinii prawnej w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym” z dnia 14 marca 2024 r., BEOS-579/24A, gdzie stwierdza się, że „należy odrzucić stanowisko, że Trybunał Konstytucyjny istnieje tylko faktycznie, nie istnieje zaś w sensie prawnym (...). Niezależnie od oceny działalności TK od 2017 r. i nawet najbardziej surowej recenzji jego dorobku, nie można abstrahować od faktów instytucjonalnych, w szczególności brać w nawias wyroków TK

oparcie w wyrokach TK: z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) oraz 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15), jak również w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...) z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (sygn. akt 4907/18) wskazującym, że obecność w składzie Trybunału osób nieuprawnionych do orzekania narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”⁹.

Według opinii projektodawców „w obecnym składzie Trybunału Konstytucyjnego zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania, ponieważ ich wybór do Trybunału nastąpił z naruszeniem postanowień Konstytucji”, w efekcie czego „szereg orzeczeń wydanych przez Trybunał pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów ustawowych nie wywiera skutków prawnych określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji”¹⁰. Projektodawcy twierdzą też, że „stan chaosu ustrojowego wywołany wprowadzonymi regulacjami spotęgowany został niezgodnym z Konstytucją (...) powołaniem Prezesa i Wiceprezesa”¹¹. W ocenie autorów projektu ustawy „z uwagi na jednoznacznie polityczne zaangażowanie większości sędziów wybranych do Trybunału po wyborach parlamentarnych z 2015 r., nie wyłączając osób wykonujących

opublikowanych w Dzienniku Ustaw i dokonanych na ich podstawie przekształceń systemu prawa. Teza o „zainfekowaniu” całego TK jest tylko figurą retoryczną, z której nie można zrobić użytku, projektując ustawy. Nie odpowiada ona na dylematy konstytucyjne (...)”, s. 15.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7. Inne stanowisko zostało zaprezentowane w „Opinii prawnej w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym” z dnia 14 marca 2024 r., BEOS-579/24A, gdzie stwierdza się, że „Wbrew temu, co się dość powszechnie uważa i co zostało przyjęte także w art. 7 ust. 1 projektu ustawy, TK nigdy nie orzekł o legalności czy poprawności przebiegu jakichkolwiek procedur sejmowych, których celem był wybór sędziego TK (ewentualnie stwierdzenie braku mocy prawnej tego wyboru), ani o zgodności z Konstytucją uchwał sejmowych będących rezultatem tych procedur. W sprawie o sygn. K 34/15 zagadnienia te TK podjął tylko wypadkowo, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nadal obowiązuje i może zostać poddany kontroli konstytucyjności (...). Należy stwierdzić, że wyrok o sygn. K 34/15 (i tym bardziej wyrok o sygn. K 35/15, który potwierdził wcześniejsze stanowisko TK i jego skutki), nie odnosił się do statusu prawnego osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na trzy skutecznie i definitywnie obsadzone miejsca w TK przez Sejm VII kadencji. Na podstawie uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15 można oczywiście budować różne teoretyczne interpretacje statusu sędziowskiego wspomnianych osób, niemniej formuła zastosowana w art. 7 ust. 1 projektu ustawy, która odwołuje się wprost do wyroków TK jako „naruszonych” w związku z czynnościami Sejmu VIII kadencji, jest uproszczeniem”, s. 11-12.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7. Inne stanowisko zostało zaprezentowane w „Opinii prawnej w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym” z dnia 14 marca 2024 r., BEOS-579/24A, gdzie stwierdza się, że „Nieprawidłowe obsadzenie składu orzekającego TK w konkretnej sprawie, nawet przy uwzględnieniu kwalifikowanej postaci tych nieprawidłowości, nie jest równoznaczne z zakwestionowaniem ważności orzeczenia TK wydanego w takich warunkach, tj. nie musi pociągać za sobą skutku wzruszalności, nieważności bądź nieistnienia orzeczenia. Wywiedziony z prawdziwych przesłanek wniosek jest w tym przypadku błędny. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, która została przewidziana w art. 7 projektu ustawy, to znaczy gdy nieważność orzeczenia TK jednocześnie podważa jego ostateczny charakter”, s. 14.

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 8.

odpowiednio funkcje Prezesa i Wiceprezesa tego organu, Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie personalnym i praktyce działania stał się (...) instytucją polityczną (...). W efekcie Trybunał w obecnym składzie nie tylko nie realizuje standardu niezależności, ale również nie spełnia wymogu bezstronności w orzekaniu w konkretnych sprawach”¹².

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Projekt ustawy określa termin wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK (art. 1), reguluje zagadnienia przejściowe i dostosowujące do tej ustawy (art. 7—art. 15) oraz uchyla wcześniejsze rozwiązania prawne na ten temat (art. 6). Projekt ustawy przewiduje także zmiany w obowiązujących przepisach, będące systemową konsekwencją uchwalenia projektowanej nowej ustawy o TK (art. 2—art. 5).

Szczególna uwaga powinna zostać zwrócona na przepisy przejściowe i dostosowujące projektu ustawy, a wśród nich na art. 7 ust. 1, w myśl którego wyroki TK wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce, są „nieważne i nie wywołują skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji”. Projektodawca uznaje zatem, że orzeczeniom tym nie przysługuje przymiot ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej oraz — jak sugeruje odwołanie do art. 190 ust. 3 Konstytucji — w ogóle nie weszły one w życie. W odniesieniu do skarg konstytucyjnych i pytań prawnych projekt przewiduje, że nieważność wyroku TK nie pociąga za sobą skutków dla ważności wydanych w jego następstwie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Projektodawca nie rozciąga zatem skutku nieważności orzeczeń TK na sferę stosowania prawa. Artykuł 7 ust. 4 projektu ustawy wprowadza bowiem zastrzeżenie, że orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w chwili wejścia w życie projektu ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego takim wyrokiem, pozostają w mocy.

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 8.

Analogicznie projekt ustawy klasyfikuje postanowienia TK wydane w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych. W art. 7 ust. 2 projektu ustawy stwierdza się, że postanowienia w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce, są nieważne i nie wywołują skutków prawnych.

Projekt ustawy przesądza ponadto, że wszelkie czynności procesowe dokonane w postępowaniach przed TK, zakończonych wyrokami lub postanowieniami dotyczącymi sporu kompetencyjnego, wymagają powtórzenia, jeśli zostały wydane w nieprawidłowym składzie orzekającym w rozumieniu przyjętym w projekcie ustawy (art. 7 ust. 3 projektu ustawy). W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie projektowanej nowej ustawy TK „sporządza i podaje do wiadomości publicznej” listę nieważnych wyroków i postanowień. Lista ma być opublikowana w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 7 ust. 5 projektu ustawy).

Odmienne natomiast projektodawca traktuje postanowienia TK wydane w tzw. kwestiach formalnych, które zostały podjęte w nieprawidłowym składzie orzekającym w rozumieniu przyjętym w projekcie ustawy. W myśl art. 8 ust. 1 projektu ustawy, wydawane na posiedzeniu niejawnym postanowienia o umorzeniu postępowania na skutek cofnięcia wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne albo zbędne, jeżeli zaskarżony akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia bądź w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu i objęcia wniosku grupy posłów lub senatorów zasadą dyskontynuacji prac parlamentu — „pozostają w mocy”. W mocy pozostają także postanowienia TK wydane w ramach wstępnego rozpoznania wniosku podmiotu o ograniczonej legitymacji do wystąpienia do sądu konstytucyjnego (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe) oraz skargi konstytucyjnej (art. 8 ust. 1 projektu ustawy). Jednak jeśli takie postanowienie

dotyczyło sprawy wszczętej skargą konstytucyjną, skarżący może ponownie wnieść skargę konstytucyjną w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektu ustawy.

Projekt ustawy zawiera przepisy intertemporalne, które wprowadzają dwa reżimy prawne w sprawach zawisłych przed TK. Do postępowań przed TK wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o TK, w których składzie orzekającym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce, stosowane mają być przepisy projektu ustawy. Czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach wymagają powtórzenia. Natomiast w pozostałych postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o TK stosowane mają być przepisy dotychczasowe.

Projekt ustawy zawiera także organizacyjno-techniczne przepisy dotyczące:

- 1) rozstrzygnięć intertemporalnych odnośnie czynów dyscyplinarnych sędziów TK i kar dyscyplinarnych (art. 10),
- 2) wskazania sędziego TK o najdłuższym stażu pracy w TK jako wykonującego obowiązki Prezesa TK od dnia wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK (art. 11 ust. 1),
- 3) zainicjowania procedury wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK (projektodawcy zakładają, że w sensie prawnym żaden sędzia nie pełni obecnie funkcji Prezesa TK, dlatego nie zostały przewidziane przepisy o skróceniu kadencji osoby piastującej faktycznie tę funkcję) (art. 11 ust. 2),
- 4) możliwości przejścia w stan spoczynku sędziego TK w związku z wprowadzeniem w trakcie jego kadencji „nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału”, z wyłączeniem osób nieuprawnionych w rozumieniu projektu ustawy (art. 12),
- 5) likwidacji Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK (art. 13),
- 6) spraw pracowniczych osób zatrudnionych w Kancelarii TK i Biurze Służby Prawnej TK (art. 14),
- 7) uchwalenia regulaminu TK i Statutu Kancelarii TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (art. 15).

Efektom spodziewanym przez projektodawcę, wyrażonym w uzasadnieniu projektu, będzie „likwidacja stanu dysfunkcjonalności systemu kontroli konstytucjonalności prawa”, „przywrócenie właściwego miejsca i rangi Trybunału w demokratycznym systemie organów państwa”¹³, a osiągnięcie tego celu ma nastąpić poprzez:

- 1) uchylenie obecnie obowiązujących podstaw prawnych funkcjonowania TK¹⁴,
- 2) wprowadzenie w życie projektowanej nowej ustawy o TK obejmującej swym przedmiotem całość podstaw prawnych funkcjonowania TK,
- 3) unieważnienie i pozbawienie skutków prawnych części wyroków TK i postanowień TK wydanych w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona w rozumieniu projektu ustawy lub osoba powołana na jej miejsce.

W Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji powstała opinia w kwestii zgodności projektu ustawy z prawem UE¹⁵, a także opinia w sprawie stwierdzenia, czy projekt ustawy jest projektem wykonującym prawo UE¹⁶.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich UE/OECD?

Projektowana ustawa ma rozwiązać problem niewystępujący w tożsamym kształcie w innych państwach członkowskich UE/OECD. Celem ustawy jest – zgodnie z uzasadnieniem wnioskodawcy – „likwidacja stanu dysfunkcjonalności systemu kontroli konstytucjonalności prawa”, a projektowana ustawa ma dostosować podstawę prawną funkcjonowania TK „do potrzeb nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”. Odstąpiono od analizy prawnoporównawczej z uregulowaniami obowiązującymi

¹³ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 9.

¹⁴ Tj. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

¹⁵ Zob. „Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz, poseł Grzegorz Rusiecki, poseł Katarzyna Ueberhan, poseł Mirosław Adam Orliński)” z dnia 18 marca 2024 r., BEOS-WPEiM-570/24.

¹⁶ Zob. „Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz, poseł Grzegorz Rusiecki, poseł Katarzyna Ueberhan, poseł Mirosław Adam Orliński) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu” z dnia 18 marca 2024 r., BEOS-WPEiM-571/24.

w innych państwach, gdyż projektowana ustawa wprowadza szczególne rozwiązania wynikające z uwarunkowań o charakterze wewnątrz krajowym.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Proponowane rozwiązania będą oddziaływać na:

1) Trybunał Konstytucyjny:

- a) unieważnienie i pozbawienie skutków prawnych części orzeczeń TK, tj.
 - wyroki TK wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce – są nieważne i nie wywołują skutków prawnych, z zastrzeżeniem, że orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w chwili wejścia projektu ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego takim wyrokiem, pozostają w mocy,
 - postanowienia w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce – są nieważne i nie wywołują skutków prawnych;
- b) konieczność powtórzenia całości lub części czynności procesowych dokonanych w niektórych postępowaniach przez TK, tj.
 - wszelkie czynności procesowe dokonane w postępowaniach przez TK zakończone ww. unieważnionymi orzeczeniami będą wymagały powtórzenia,
 - postanowienia o umorzeniu postępowania, o których mowa w art. 59 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz postanowienia o nadaniu lub odmowie nadania dalszego biegu, o których mowa w art. 61 ww. ustawy, wydane w składzie, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce,

pozostają w mocy. Jednak jeśli takie postanowienie dotyczyło sprawy wszczętej skargą konstytucyjną, skarżący może ponownie wnieść skargę konstytucyjną w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektu ustawy,

- do postępowań przed TK wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o TK, w których składzie orzekającym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce, stosowane mają być przepisy projektu ustawy. Czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach wymagają powtórzenia. Natomiast w pozostałych postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektu ustawy o TK stosowane mają być przepisy dotychczasowe;

c) obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości listy nieważnych wyroków i postanowień TK;

2) sędziów TK, których kadencja rozpoczęła się przed wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o TK:

- a) możliwość złożenia przez sędziego, w określonym terminie, Prezesowi TK oświadczenia, że w związku z wprowadzeniem w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego TK, przechodzi w stan spoczynku, z zastrzeżeniem, że prawo przejścia w stan spoczynku z ww. przyczyny nie przysługuje osobie powołanej na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osobie powołanej na jej miejsce,
- b) możliwość obciążenia dodatkowymi zadaniami spowodowanymi koniecznością powtórzenia całości lub części czynności procesowych dokonanych w niektórych postępowaniach przez TK;

3) sędziów TK oraz sędziów TK w stanie spoczynku:

- w zakresie dotyczącym czynów dyscyplinarnych popełnionych przed wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o TK, a także orzekanych za te czyny kar dyscyplinarnych, stosuje się przepisy dotychczasowe;

4) Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK:

- a) przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa TK i Wiceprezesa TK w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK,
 - b) powołanie, w określonym terminie, Szefa Kancelarii TK i powierzenie mu obowiązków związanych z likwidacją Biura Służby Prawnej TK oraz dotychczasowej Kancelarii TK oraz obowiązków związanych z organizacją nowo tworzonej Kancelarii TK, a także określenie zakresu jego obowiązków i wynagrodzenia,
 - c) uchwalenie, w określonym terminie, Regulaminu TK oraz Statutu Kancelarii TK;
- 5) Biuro Służby Prawnej TK:
- likwidacja tej jednostki organizacyjnej z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o TK;
- 6) Kancelarię TK:
- reorganizacja struktury i zasad funkcjonowania tej jednostki z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK;
- 7) Dyrektora TK oraz Dyrektora Biura Służby Prawnej TK:
- likwidacja tych stanowisk z dniem powołania Szefa Kancelarii TK;
- 8) pracowników dotychczasowej Kancelarii TK oraz pracowników Biura Służby Prawnej TK:
- a) wygaśnięcie stosunku pracy z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK, chyba, że zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy w związku z likwidacją dotychczasowej Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK oraz pracownicy ci zaakceptują te warunki,
 - b) możliwość utraty pracy z powodu wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem,
 - c) prawo do odprawy pieniężnej w przypadku wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku pracy,
 - d) zwłaszcza w okresie 18 miesięcy od wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK, możliwość obciążenia dodatkowymi zadaniami związanymi z reorganizacją

struktury i zasad funkcjonowania Kancelarii TK oraz obsługą administracyjną przy czynnościach procesowych, które będą musiały zostać powtórzone,

- e) uzyskanie statusu urzędników państwowych (obecnie posiadają status pracownicy sądów i trybunałów);

9) Prezesa TK:

- wprowadzenie obowiązku składania Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka - przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru - w trakcie pełnienia funkcji.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Zgodnie z informacją zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy „idea przywrócenia rudymetów państwa prawa w zakresie dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego” została sformułowana w konkluzjach konferencji naukowej, pt. „Jak przywrócić państwo prawa?”, zorganizowanej dnia 14 i 15 stycznia 2019 r. przez forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego¹⁷, a projekt ustawy stanowi efekt prac Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego.

W 2022 r. projekt ustawy przedstawiony został opinii publicznej. W uzasadnieniu tego projektu jedynie ogólnie stwierdza się, że projekt poddano konsultacjom ze specjalistami z zakresu prawa konstytucyjnego, a także z organizacjami skupiającymi osoby wykonujące zawody prawnicze i podejmującymi działania na rzecz ochrony państwa prawa¹⁸. Wskazuje się też, że „w toku prowadzonego w ten sposób dialogu społecznego zgłoszono wiele uwag i sugestii, które uwzględnione zostały w ostatecznej wersji projektów”¹⁹. Poparcie dla przygotowanych rozwiązań zadeklarowały liczne organizacje, m.in. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenie Sędziów „Themis”, Fundacja Wolne Sądy, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

¹⁷ Zob. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/Jak-przywrocic-panstwo-prawa_Interaktywna.pdf [dostęp: 26.03.2024 r.].

¹⁸ Podobnie ogólne stwierdzenie zostało zawarte w przywoływanym w uzasadnieniu projektu ustawy artykule: S. Patyra, T. Zalasinski, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” z 2023 r. nr 2, s. 35-51

¹⁹ Ibidem, s. 43. Podobnie uzasadnienie do projektu ustawy, s. 14.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Chociaż projektodawca wskazuje, że projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążeń dla budżetu państwa²⁰, proponowane regulacje mogą okresowo spowodować dodatkowe koszty działalności TK. Koszty te mogą wynikać z: (1) ewentualnych odpraw pieniężnych w przypadku wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku pracy z częścią pracowników Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK; (2) ewentualnych odpraw dla sędziów TK, którzy skorzystają z prawa wcześniejszego przejścia w stan spoczynku; (3) większego obciążenia pracą TK spowodowanego koniecznością powtórzenia całości lub części czynności procesowych dokonanych w niektórych postępowaniach przez TK, ponownym wszczynaniem i przeprowadzeniem postępowań przed TK w sprawach objętych materia unieważnionych orzeczeń; (4) przeprowadzenia reorganizacji struktury i zasad funkcjonowania Kancelarii TK. W konsekwencji nie można wykluczyć, że projekt spowoduje zwiększenia wydatków budżetu państwa w części 06: Trybunał Konstytucyjny, zwłaszcza w okresie 18 miesięcy od wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK. Wyliczenie wielkości tych kosztów jest bardzo trudne, ponieważ będzie to zależało w dużej części od indywidualnych decyzji sędziów TK, pracowników Kancelarii TK lub Biura Służby Prawnej TK, kierownictwa TK, które może zaproponować (lub nie) nowe warunki pracy i płacy pracownikom Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK, ilości ponownie wnoszonych spraw objętych materia unieważnionych orzeczeń.

Projekt nie będzie wywoływać skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. W szczególności projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje również nie będą

²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 15.

miały wpływu na rozwój regionalny. Co do zasady projekt ustawy nie powinien w sposób bezpośredni oddziaływać na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe. Jako zasadę przewiduje się bowiem, że orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w chwili wejścia projektu ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowane wyrokami, które mają zostać uznane za nieważne, pozostają w mocy. Jednak np. skarżący, którzy wnieśli skargę konstytucyjną w sprawie, w której zostało wydane postanowienie o umorzeniu postępowania lub postanowienie o odmowie nadania sprawie dalszego biegu w składzie, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK z naruszeniem ustawy o TK z 2015 oraz wyroków TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15 i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, a także osoba powołana na jej miejsce – będą mogli ponownie wnieść skargę konstytucyjną. Co więcej, konieczność powtórzenia całości lub części czynności procesowych dokonanych w niektórych postępowaniach przez TK, może spowodować dodatkowe obciążenie pracą sędziów TK i wydłużyć termin oczekiwania na orzeczenie TK w bieżących sprawach zainicjowanych przez obywateli, w tym przedsiębiorców.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Skutkiem przyjęcia projektu ustawy będą dodatkowe obowiązki:

- (1) TK (sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości listy nieważnych wyroków i postanowień TK);
- (2) TK i sędziów TK (konieczność powtórzenia całości lub części czynności procesowych dokonanych w niektórych postępowaniach przez TK),
- (3) Prezesa TK (składanie oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka),
- (4) Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (przedstawienie kandydatów na stanowisko Prezesa TK i Wiceprezesa TK; powołanie Szefa Kancelarii TK i powierzenie mu obowiązków związanych z likwidacją Biura Służby Prawnej TK oraz dotychczasowej Kancelarii TK oraz obowiązków związanych z organizacją nowo tworzonej Kancelarii TK, a także określenie zakresu jego obowiązków i wynagrodzenia; uchwalenie, w określonym terminie, Regulaminu TK oraz Statutu Kancelarii TK).

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy nie będzie oddziaływać na rynek pracy w szerszej skali. Projekt ustawy może skutkować utratą pracy przez niektórych pracowników Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK z powodu wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem lub wygaśnięciem stosunku pracy (na skutek nieprzedstawienia przez pracodawcę nowych warunków pracy i płacy lub odmowy przyjęcia tych warunków przez pracownika).

X. Wpływ na pozostałe obszary

Efektom unieważnienia części wyroków i postanowień TK może być pogłębienie istniejącego już dzisiaj chaosu instytucjonalnego w sądowym wymiarze sprawiedliwości²¹.

Unieważnienie części wyroków TK może skutkować wnoszeniem spraw objętych materią tych wyroków. Podobnie np. skarżący, którzy uzyskali postanowienia o umorzeniu postępowania wydanego w składzie, w którym zasiadała osoba nieuprawniona w rozumieniu projektu ustawy – będą mogli ponownie wnieść skargę konstytucyjną i żądać rozpoznania ich sprawy. Tzw. osoby nieuprawnione uczestniczyły w wydaniu kilkuset wyroków²².

Niejednoznaczne są skutki art. 7 ust. 3 projektu, który przewiduje obowiązek powtórzenia czynności procesowych zakończonych orzeczeniami, które mają zostać uznane za nieważne. Powtórzenie czynności jest jednak możliwe jedynie wówczas, gdy postępowanie przed TK (w którym to czynności należy powtórzyć) nie zostało jeszcze zakończone. W rozważanym przypadku chodzi jednak o postępowania, które zostały zakończone (sprawa nie jest już zawisła przed TK, a co więcej orzeczenie uznawane za nieważne wywołało *de facto* określone skutki prawne np. w postaci rozstrzygnięcia sądu powszechnego, który zadał pytanie prawne inicjujące postępowanie przed TK). Określenie skutków społecznych tej niejednoznacznej regulacji jest zatem niezwykle trudne i zależy od nadania jej określonego sensu normatywnego.

²¹ „Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym” z dnia 14 marca 2024 r., BEOS-579/24A, s. 14.

²² Uzasadnienie do projektowanej nowej ustawy o TK, s. 35.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa będąca przedmiotem projektu, z wyjątkiem art. 2, ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Artykuł 2 projektu ustawy ma wejść w życie z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej nowej ustawy o TK.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W przypadku przedmiotowego projektu ustawy nie przewidziano ewaluacji.

Autorzy:

dr Kamila Sobieraj (pkt I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji

Łukasz Żołądek (pkt III)
specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:
Dyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory bazy REX: sądownictwo, Trybunał Konstytucyjny, konstytucja, sędziowie
Weryfikacja: Wojciech Odrowąż-Sypniewski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII), dr Dobromir Dziewulak (pkt III), Mirosław Sobolewski (pkt IV, VI, VII, IX, X).