

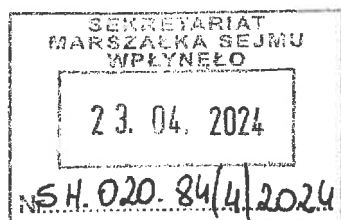


Warszawa, 22-04-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.022.1.2024.JRO**



**Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu RP  
ePUAP**

Szanowny Panie Marszałku,

działając na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) przedstawiam w załączeniu moją opinię na temat poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254).

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
00-090 Warszawa

L.dz. SP-020.84/4.2024

Data wpływu 23.04.2024

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

**Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich**  
**dot. projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale**  
**Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254)**

**1. Uwagi wprowadzające**

1.1. Istota przepisów zawartych w opiniowanym projekcie ustawy polega na:

- stwierdzeniu nieważności wyroków TK wydanych w nieprawidłowych składach (art. 7);
- uznaniu za niebyłe powołań na stanowiska Prezesa TK i Wiceprezesa TK (art. 11);
- wygaszeniu stosunków pracy pracowników zreorganizowanej Kancelarii Trybunału, z wyjątkiem tych uznaniowo wskazanych przez jej Szefa (art. 14).

1.2. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega niewątpliwą potrzebę reformy Trybunału Konstytucyjnego, który od kilku lat znajduje się w stanie kryzysu. Kryzys ten wynika przede wszystkim z wadliwości wyboru trzech sędziów TK i wątpliwości co do podstawy prawnej powołania Prezesa TK. Ponadto w ostatnich latach znacząco spadła liczba wydawanych przez Trybunał wyroków w sprawach zgodności przepisów prawa z Konstytucją. Trybunał nie pełni więc obecnie prawidłowo roli, jaka została temu organowi powierzona przez Konstytucję RP. Reforma TK powinna jednak zostać przeprowadzona w sposób zgodny z Konstytucją, w szczególności respektujący zasady legalizmu (art. 7), podziału władz (art. 10), niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173), a także bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa (art. 2).

1.3. Proponowane rozwiązania budzą wątpliwości konstytucyjne, zastrzeżenia natury legislacyjnej, a także doprowadzą do powstania niebezpiecznych precedensów, które mogą w przyszłości być instrumentalnie wykorzystywane przez parlamenty kolejnych kadencji. Ponadto wejście w życie ustawy w opiniowanym kształcie doprowadziłoby do pogorszenia sytuacji prawnej wielu obywateli, wobec których TK wydał w składzie nienależycie obsadzonym wyroki korzystne z punktu widzenia ich wolności i praw.

## **2. Stwierdzenie nieważności wyroków TK (art. 7 projektu)**

2.1. Przepis art. 7 ust. 1 projektu uznaje za „nieważne” wyroki TK wydane z udziałem „osoby nieuprawnionej do orzekania”, które z mocy tego przepisu „nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji”.

Należy rozpocząć od tego, że pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania” nie zostało zdefiniowane we właściwy sposób od strony legislacyjnej. Uznaje się za nią „osobę powołaną na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm.) oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15 [...] i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15 [...], a także osobę powołaną na jej miejsce”. Po pierwsze, sędziowie TK nie są „powoływani”, lecz „wybierani” przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, osoby, o których mowa w art. 7 ust. 1 projektu, nie zostały wybrane z naruszeniem ustawy z 25 czerwca 2015 r., gdyż to art. 137 i art. 137a tej właśnie ustawy umożliwiły wybór trzech dodatkowych osób na stanowiska sędziów TK, które zostały już obsadzone. Rzecz w tym, że oba te przepisy zostały w przytoczonych wyrokach TK w sprawach K 34/15 i K 35/15 uznane za częściowo niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Po trzecie, część z osób, o których mowa w art. 7 ust. 1 projektu, została wybrana przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r. – nie mogły one więc zostać wybrane z naruszeniem wyroku TK o sygn. akt K 34/15, gdyż zapadł on już po wyborze.

Prawidłowym określeniem byłoby np. wskazanie, że osobą nieuprawnioną do orzekania jest osoba wybrana z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji na urząd sędziego TK obsadzony przez Sejm VII kadencji.

2.2. Przepis art. 7 opiniowanej ustawy będzie dotyczył ok. 100 wyroków wydanych z udziałem Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego oraz Jarosława Wyrembaka. Osoby te zostały wybrane przez Sejm VIII i IX kadencji na miejsca już obsadzone – w sposób zgodny z Konstytucją – przez sędziów Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Krzysztofa Ślęzaka, wybranych przez Sejm VII kadencji w 2015 r. Wynika to z wyroków TK z: 3 grudnia 2015 r., K 34/15; 9 grudnia 2015 r., K 35/15; 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, a także z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, oraz z 14 grudnia 2023 r., *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21.

Wskazane osoby zostały wybrane na stanowiska sędziów TK z naruszeniem prawa, w szczególności art. 194 ust. 1 Konstytucji. Norma umożliwiającą dopuszczenie tych osób do orzekania została uznana za niekonstytucyjną ww. wyrokiem TK o sygn. akt K 39/16. Udział tych osób w rozstrzygnięciu sprawy powoduje zatem, że orzeczenie TK jest obarczone wadą, wynikającą z wydania go w składzie nienależycie obsadzonym. **Okoliczność ta upoważnia ustawodawcę do wprowadzenia szczególnych rozwiązań służących naprawieniu skutków wejścia do obrotu prawnego orzeczeń obarczonych wadą prawną.** Nie sposób uznać, aby stała temu na przeszkodzie zasada ostateczności orzeczeń TK, wyrażona w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Zasada ta nie wyklucza, w absolutnie wyjątkowych okolicznościach – a z takimi mamy do czynienia – wzruszenia orzeczenia TK.

Niemniej jednak fakt udziału osób nieuprawnionych do orzekania w składzie orzekającym TK nie stanowi samoistnej podstawy do uznania z mocy samego prawa wszystkich orzeczeń, które zostały wydane w takim składzie, za nieważne czy nieistniejące. **Nie jest bowiem tak, że nieprawidłowe ukształtowanie składu osobowego organu państwa prowadzi automatycznie do takiego skutku, iż akty pochodzące od tego organu w sensie prawnym należy uznawać za *ex lege* nieważne czy nieistniejące.** Przyjęcie takiego założenia mogłoby prowadzić do trudnych do przewidzenia następstw, a wręcz zakłócenia prawidłowego funkcjonowania państwa. W państwie prawa wartościami chronionymi są nie tylko zasada legalizmu, ale także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego. Naprawienie skutków naruszenia prawa nie może polegać na przyjęciu, że akty pochodzące od organu władzy publicznej, którego skład został ukształtowany z naruszeniem prawa, nie istnieją. **Państwo prawa wymaga stworzenia odpowiednich procedur, w ramach których taka wadliwość powinna być urzędowo stwierdzona, a także określenia skutków prawnych stwierdzenia tej wadliwości.**

Gdy chodzi o akty pochodzące od organów władzy sądowniczej (orzeczenia sądów lub trybunałów), to dodatkowo należy uwzględnić zasady podziału władzy oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej. W uwarunkowaniach ustrojowych ukształtowanych tymi zasadami **wykluczone jest ustawowe unieważnianie czy stwierdzanie nieistnienia orzeczeń czy grupy orzeczeń sądów lub trybunałów.** Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do uznania, że aktualna w danym czasie parlamentarna większość polityczna może w pewnych warunkach, nieprzewidzianych wprost w Konstytucji, wyeliminować z obrotu prawnego orzeczenia sądów lub

trybunałów, które z jakichś przyczyn zostaną przez tę większość uznane za nielegalne czy wadliwe. Uznanie, że większość parlamentarna dysponuje tego typu kompetencją byłoby nie do pogodzenia z zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej (art. 173 Konstytucji). Regułą powinno być to, że **eliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem orzeczeń organów władzy sądowniczej jest kompetencją organów tej właśnie władzy**. Rolą ustawodawcy jest wyłącznie stworzenie ku temu odpowiednich warunków proceduralnych.

Opiniowany przepis projektu ustawy jest z powyższym standardem niezgodny.

2.3. Choć nominalnie art. 7 ust. 1 przepisów wprowadzających uznaje wyroki TK za nieważne, to w istocie uznaje on je za nieistniejące (*sententia non existens*). Należy wyjaśnić, że w prawie publicznym nieważność wyroku nie jest równoznaczna z jego bezskutecznością, lecz jest jedynie podstawą do jego zaskarżenia do sądu wyższej instancji, który po weryfikacji może je uchylić – i dopiero w momencie uprawomocnienia się orzeczenia sądu odwoławczego stwierdzającego nieważność wyroku sądu niższej instancji ten ostatni traci moc prawną. Tymczasem art. 7 ust. 1 projektu nie przewiduje weryfikacji wyroków TK wydanych w nieprawidłowym składzie, lecz z góry przyjmuje, że są one bezskuteczne *ex lege*. Odwołanie się przez twórców projektu do art. 379 pkt 4 k.p.c.<sup>1</sup> jest trudne do wyjaśnienia, bo przepis ten upoważnia sąd – a nie parlament – do uchylenia orzeczenia z powodu składu sprzecznego z przepisami prawa. Co więcej, ów przepis odnosi się do nieważności postępowania, a nie do nieważności wyroku. Są to zaś dwie odmienne kategorie prawne.

Należy podkreślić, że w świetle prawa publicznego **czym innym jest akt (w tym wyrok) nieistniejący, a czym innym akt, który doszedł do skutku, lecz w sposób niezgodny z prawem (np. wyrok wydany w składzie nienależycie obsadzonym)**. Za nieistniejące mogą zostać uznane akty wydane przez podmiot oczywiście do tego niepowołany, z całkowitym pominięciem jakiejkolwiek procedury, obciążone ciężkimi, oczywistymi wadami. Bezprawność aktów nieistniejących nie musi zostać potwierdzona w żadnej procedurze, nie wywołują one bowiem żadnych skutków prawnych, a więc w

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie projektu, s. 11.

istocie każdy człowiek może je zignorować<sup>2</sup>. Natomiast akty wadliwe obowiązują i wywołują skutki prawne, dopóki nie zostaną formalnie uchylone w odpowiedniej procedurze, np. przez sąd wyższej instancji.

Sytuacje, w których każdy obywatel, z pominięciem jakiejkolwiek procedury, może kontestować samo istnienie aktów instytucji publicznych, odmawiając im posłuszeństwa, rodzą fundamentalne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego. W szczególności odnosi się to do aktów podlegających urzędowej publikacji, np. w Dzienniku Ustaw czy Monitorze Polskim, objętych tzw. domniemaniem autentyczności. Takie sytuacje powodują także negatywne następstwa dla obywateli, którzy, działając w zaufaniu do państwa, podporządkowali się aktowi nieistniejącemu, a więc w istocie dopuścili się złamania prawa. W konsekwencji w doktrynie prawa administracyjnego słusznie przyjęto, że „w świetle konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa niedopuszczalne jest uznanie za nieakt jakiegokolwiek aktu pochodzącego od organu administracji publicznej lub innego podmiotu posiadającego zdolność do wydawania aktów administracyjnych”<sup>3</sup>. Analogiczny wniosek należy odnieść do orzeczeń organów władzy sądowniczej, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też **należy wykluczyć możliwość uznania za nieakt (akt nieistniejący) aktu, który został wydany przez podmiot będący organem władzy publicznej, choć działający w składzie, który częściowo został ukształtowany z naruszeniem prawa.**

Warto w tym miejscu odnotować, że nawet rozliczając się z ustrojem totalitarnym i orzeczeniami sądów Polski Ludowej, które były nierzadko wręcz wynikiem działalności przestępczej, ustawodawca przyjął, że orzeczenia wydane w okresie 1944–1989 „wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”, są co prawda „nieważne”, ale nieważność ta wymaga stwierdzenia w postępowaniu sądowym (zob. art. 1 i 2 ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego; Dz.U. z 2024 r. poz. 442). Taka decyzja ustawodawcy była wynikiem racjonalnego wyważenia wchodzących w grę wartości. Nawet więc w odniesieniu do takich orzeczeń sądowych, które zostały wydane przez totalitarny reżim i rażąco naruszały fundamentalne prawa człowieka, ustawodawca uznał, że w warunkach

---

<sup>2</sup> Zob. szerzej S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 6/2013, s. 74–80.

<sup>3</sup> Jw., s. 83.

państwa prawnego to sąd – a nie sam ustawodawca – działając w odpowiedniej procedurze, powinien stwierdzać nieważność orzeczenia.

2.4. Jak już wyjaśniono wyżej, wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania są obarczone wadą prawną. W warunkach podziału władzy i niezależności władzy sądowniczej **wyroki te należy uznać za wzruszalne, ale nie za nieistniejące**. W szczególności nie sposób nie odnotować, że wyroki, o których mowa, są wydawane przez organ władzy sądowniczej, jakim jest TK, z udziałem także legalnie wybranych sędziów (zazwyczaj stanowiących większość składu orzekającego), w procedurze uregulowanej przepisami ustawy. **Orzeczenia TK są publikowane w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim i – co niezwykle istotne – są z reguły stosowane w praktyce przez organy władzy publicznej, w tym organy administracji i sądy.**

Jako przykład można wskazać orzecznictwo sądów uwzględniające wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17, który dotyczył przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami (zob. np. wyroki NSA z: 13 października 2022 r., I OSK 367/21, 2 marca 2022 r., I OSK 1623/21, 24 listopada 2020 r., I OSK 2643/19). Należy podkreślić, że ww. wyrok TK został wydany w składzie 5-osobowym, w którym zasiadały 3 osoby nieuprawnione do orzekania. Tymczasem wyrok ten był stosowany przez sądy, a niezależne instytucje publiczne, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, wzywały do jego wykonania przez rząd i ustawodawcę (zob. np. wystąpienie RPO z 22 września 2020 r., III.7064.35.2018). W podobny sposób sądy podchodziły do wyroku TK z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15, wydanego z udziałem 2 osób nieuprawnionych do orzekania, którym stwierdzono niekonstytucyjność wyłączenia możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach kontroli wykonywania działalności gospodarczej. W szczególności po tym wyroku dochodziło do wznawiania postępowań zakończonych na podstawie interpretacji prawa zakwestionowanej przez TK (zob. np. wyrok NSA z 11 września 2018 r., I FSK 158/18).

Tego typu działania organów państwa, w szczególności sądów, **mogły ukształtować w obywatelach przekonanie, że orzeczenia TK wydawane w składach nienależycie obsadzonych nie były aktami nieistniejącymi, lecz wywoływały realne skutki prawne w sferze wolności i praw jednostek**, a co więcej – niekiedy wręcz wymagały wykonania w celu wzmocnienia ochrony tych wolności i praw. Można zatem powiedzieć, że racjonalny obywatel – z jednej strony – miał

podstawy do tego, aby zakładać, iż wadliwość składów orzekających TK będzie prędzej czy później naprawiona przez ustawodawcę, natomiast – z drugiej strony – nie że będzie to polegało na urzędowym stwierdzeniu nieistnienia wszystkich wyroków wydanych w składach nienależycie obsadzonych. To uprawnione oczekiwanie ustawodawca jest zobowiązany respektować.

2.5. Mając na względzie wszystkie wskazane wyżej argumenty, należy uznać, że wyroki TK wydane z udziałem osoby nieuprawnionej **posiadają status orzeczeń TK w rozumieniu art. 190 Konstytucji i wywołały wskazane w tym przepisie skutki dla systemu prawnego, choć jednocześnie są to orzeczenia obarczone wadą prawną, która może być uzdrowiona w procedurze uregulowanej w ustawie**. Natomiast niedopuszczalne jest przyjęcie apriorycznego założenia, że wszystkie wyroki TK wydane z udziałem osoby nieuprawnionej są pozbawione są mocy prawnej.

Warto dodać, że konieczność stwierdzenia nieważności czy nieistnienia wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych nie wynika z cyt. wyżej orzeczeń ETPC. Trybunał w Strasburgu uznawał wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych za wadliwe, natomiast nie za nieważne czy nieistniejące. Także z rezolucji Komitetu Ministrów, odpowiedzialnego za nadzór nad wykonaniem przez Polskę wyroku w sprawie *Xero Flor* jednoznacznie wynika daleko posunięta ostrożność w ocenie skutków orzeczeń wydanych w nieprawidłowych składach, przejawiająca się w ogólnym zaleceniu, że rząd i parlament powinny „odnieść się do statusu orzeczeń wydanych już z udziałem nieprawidłowo wybranych sędziów”<sup>4</sup>.

2.6. Usunięcie w drodze ustawy z obrotu prawnego wyroków Trybunału Konstytucyjnego byłoby niezgodne z zasadą ostateczności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji), zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji) oraz z wywodzonymi z zasady państwa prawnego zasadami bezpieczeństwa obrotu prawnego, zaufania obywatela do państwa i niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji). Należy podkreślić, że spośród około 100 wyroków TK wydanych w nieprawidłowych składach **większość była merytorycznie uzasadniona, a znaczna część korzystna z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka**. Zresztą

---

<sup>4</sup> Rezolucja tymczasowa z 7 czerwca 2023, CM/ResDH(2023)142 oraz § 4 decyzji z 7 grudnia 2023 r. CM/Del/Dec(2023)1483/H46-26 (obie dostępne w HUDOC-EXEC).

sami Projektodawcy dostrzegają tę okoliczność, utrzymując w mocy orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne wydane na podstawie stanu prawnego ukształtowanego takimi wyrokami TK (art. 7 ust. 4 projektu). Nie niweluje to jednak wszystkich konsekwencji stwierdzenia nieważności wyroków TK, spośród których wiele wywarło korzystne dla jednostek skutki prawne poza postępowaniem administracyjnym lub postępowaniem sądowym, co zostanie szerzej omówione poniżej.

Po pierwsze, stwierdzenie nieważności orzeczeń TK przez parlament w drodze ustawy stanowiłoby naruszenie zasady ostateczności wyroków TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ostateczność wyroków TK przejawia się w ich niepodważalności, niezaskarżalności i niewzruszalności. Niepodważalność wyroku TK oznacza, że nie może on zostać skutecznie uchylony lub zmieniony przez inny organ państwowy<sup>5</sup>. Jak się podkreśla w nauce, „nawet jeżeli wystąpiłyby jakieś proceduralne uchybienia w postępowaniu przed TK, to wartość, jaką jest stabilizacja systemu prawnego oraz przewidywalność przyszłych rozstrzygnięć organów państwa, musi wziąć górę nad zapewnieniem procedury sanacji potencjalnych wad, którymi mogło być dotknięte orzeczenie”<sup>6</sup>. Konstytucyjnym wyjątkiem od zasady ostateczności było rozwiązanie przewidziane w art. 239 ust. 1 Konstytucji, który umożliwiał Sejmowi w latach 1997–1999 odrzucanie orzeczeń TK<sup>7</sup>. Nie istnieje w Konstytucji żaden inny przepis, który pozwalałby parlamentowi na kontrolowanie orzeczeń TK i doprowadzenie do ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Zasada ostateczności orzeczeń TK nie wyklucza natomiast stworzenia procedury umożliwiającej wzruszenie orzeczenia TK przez sam Trybunał. W aktualnym stanie prawnym taka możliwość nie istnieje (zob. np. postanowienie TK z 17 lipca 2003 r., K 13/02), jednak nie oznacza to, że bezwzględnie zakazane jest stworzenie w drodze ustawy procedury umożliwiającej np. wznowienie postępowania przed TK. Procedura taka umożliwiałaby Trybunałowi ponowne przeprowadzenie postępowania, uchylenie wcześniej wydanego wyroku i wydanie nowego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

W ocenie RPO wyjątkowa sytuacja, wykreowana przez Sejm w 2015 r., pozwala na stworzenie tego typu procedury. Nie może ono jednak polegać na tym, że to w istocie parlament dokonuje weryfikacji orzeczeń TK. Projekt właśnie do tego zmierza, uznając

---

<sup>5</sup> M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 51–52.

<sup>6</sup> A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 190, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

<sup>7</sup> M. Laskowska, komentarz do art. 239, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), jw.

że niektóre wyroki TK nie są „orzeczeniami” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Dzielenie w drodze ustawy wyroków TK na „orzeczenia” i „nie-orzeczenia” stanowi w istocie formę kontroli ich legalności, której parlament nie może przeprowadzać. **Uznanie, że w pewnych okolicznościach parlamentowi wolno wyodrębnić grupę rozstrzygnięć TK i uznać, że nie są one „orzeczeniami” w rozumieniu Konstytucji stworzy na przyszłość niebezpieczny precedens, który może być wykorzystany w innych okolicznościach przez aktualną w danym czasie większość polityczną.**

Po drugie, proponowane rozwiązanie narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), bo opiera się na założeniu, jakoby parlamentowi przysługiwała kompetencja do kontroli legalności orzeczeń TK. Z zasady legalizmu wynika zakaz domniemywania kompetencji, zgodnie z którym każde działanie władzy publicznej musi mieć oparcie w wyraźnym przepisie prawa<sup>8</sup>. Tymczasem – o czym już wspomniano – nie istnieje przepis prawa upoważniający parlament do kontroli legalności orzeczeń TK, choćby wydanych w nieprawidłowym składzie. Kontroli takiej nie można wykluczyć, jednak nie może być ona sprawowana przez aktualną parlamentarną większość polityczną, lecz w postępowaniu przed organem władzy sądowej, w szczególności Trybunałem Konstytucyjnym, działającym w prawidłowo obsadzonym składzie.

Po trzecie, proponowane rozwiązanie narusza zasadę odrębności władzy sądowej od władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji), która zakazuje wszelkich ingerencji rządu i parlamentu w sprawy należące do jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>. Tymczasem stwierdzenie nieważności części wyroków TK jest ingerencją parlamentu w sprawy należące do samej istoty jurysdykcji Trybunału, czyli wydawania wyroków w przedmiocie konstytucyjności przepisów.

Po czwarte, proponowane rozwiązanie narusza zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji), bo stwierdzając nieważność wyroków TK, nie określa precyzyjnie jej skutków, skazując obywateli na domysły, jaka będzie ich sytuacja prawna. Wolno też zakładać, że organy administracji publicznej i sądy będą w różny sposób oceniać skutki prawne ustawy, gdyby weszła ona w życie w opiniowanym kształcie. Z projektu wynika jedynie konieczność powtórzenia czynności procesowych (art. 7 ust. 3 projektu) oraz utrzymanie w mocy orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych na podstawach prawnych ukształtowanych wyrokami TK

---

<sup>8</sup> J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 5.

<sup>9</sup> P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 173, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), jw.

(art. 7 ust. 4 projektu). **Projekt nie uwzględnia okoliczności, że wyroki TK były publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, w związku z czym niektóre z nich wywołały skutki w systemie prawnym, polegające na uchyleniu przepisów prawa.** Nie wiadomo, jaki miałyby być skutek stwierdzenia nieważności takich wyroków, np. czy dochodziłoby do „odżycia” przepisów uznanych za niekonstytucyjne, czy to „odżycie” miałoby moc wsteczną, czy też następowałoby w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy. **Taka sytuacja byłaby nie do pogodzenia z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Wywołałaby fundamentalne spory co do treści obowiązującego prawa.**

Projekt wyłącza wobec wyroków wydanych w nieprawidłowym składzie „skutki określone w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji”, ale jednocześnie nie wyłącza skutków określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przede wszystkim należy stwierdzić, że nie jest rolą ustawodawcy zwykłego dokonywanie wiążącej selekcji regulacji konstytucyjnych, które znajdują zastosowanie w związku z wydaniem orzeczenia TK. Taki zabieg narusza zasadę nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Ponadto proponowana regulacja oznaczałaby, że – z jednej strony – anulowany ma być skutek polegający na wejściu w życie orzeczenia i utracie mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Natomiast – z drugiej strony – zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, wyrok taki, mimo że przyjęto fikcję jego niew wejścia w życie, będzie mógł w dalszym ciągu stanowić podstawę wznowienia postępowania. Taka konstrukcja prawna prowadzi do logicznej sprzeczności: ten sam wyrok TK może być jednocześnie nieważny (jeśli chodzi o utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przez Trybunał przepisu) i ważny (jeśli chodzi o wznowienie postępowania i ponowne rozpoznanie sprawy z pominięciem przepisu zakwestionowanego przez Trybunał). Dodatkowe problemy prawne pojawią się, jeśli TK po powtórzeniu w prawidłowym składzie wszystkich czynności procesowych (art. 7 ust. 3 projektu) wyda ponownie taki sam wyrok lub wyrok o przeciwstawnej treści. W praktyce może prowadzić to do pojawienia się **trudnych do przewidzenia kolizji między skutkami wywołanymi przez „nieważny” wyrok a skutkami nowego wyroku w tej samej sprawie.**

Po piąte, proponowane rozwiązanie może prowadzić do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zakazu retroakcji, zasady zaufania obywatela do państwa i zasady ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji), pozbawiając wielu beneficjentów korzyści wynikłych z wyroków TK wydanych w

nieprawidłowych składach. Przewidziana w art. 7 ust. 4 projektu ochrona praw obywateli uzyskanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji wydanych wskutek nieważnego wyroku TK nie obejmie bowiem obywateli, którzy:

- uzyskali określone uprawnienia *ex lege*, bez wyroku sądowego, ani bez decyzji administracyjnej;

- uzyskali uprawnienia na podstawie nieprawomocnego orzeczenia sądu lub nieostatecznej decyzji w momencie wejścia w życie ustawy;

- będą oczekiwali na rozstrzygnięcie przed organem I instancji;

- będą ubiegali się o określone uprawnienie w przyszłości.

Wszyscy obywatele, którzy uzyskali określone uprawnienia na podstawie wyroków TK, powinni móc w równym stopniu z nich korzystać. Kryteria różnicowania ochrony uprawnień polegające na sposobie ich uzyskania (*ex lege* czy mocą orzeczenia sądu) albo momencie, w którym obywatel zdecydował się z nich skorzystać (przed wejściem w życie opiniowanej ustawy lub po tym czasie), są arbitralne i opierają się na niekonstytucyjnym zróżnicowaniu jednostek.

Przykładowo, wskutek stwierdzenia nieważności wyroków TK jedni obywatele zostaną zmuszeni do płacenia wyższych podatków (np. SK 37/19), inni będą musieli nawet spłacać zaległości podatkowe z mocą wsteczną i z odsetkami za opóźnienie (np. SK 39/19), jeszcze inni stracą możliwość dochodzenia przysługujących im uprawnień na przyszłość (np. SK 8/14, SK 31/16, K 3/19, SK 37/19), a niektórzy zostaną zmuszeni do przerwania procesów sądowych trwających w momencie wejścia opiniowanego projektu (np. K 17/19).

2.7. Większość wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania to orzeczenia, które nie budzą zastrzeżeń merytorycznych i co więcej – często są korzystne z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostek. Do takich orzeczeń, uznawanych za nieważne przez art. 7 ust. 1 projektu, można przykładowo zaliczyć:

**Wyrok TK z 23 maja 2018 r., SK 8/14**, który stwierdził częściową niekonstytucyjność przepisu przewidującego doręczenie skarżącemu w sprawie dotyczącej poświadczenia bezpieczeństwa wyroku sądu bez uzasadnienia<sup>10</sup>, uznając, że ma on prawo do poznania tej części uzasadnienia, której utajnienie nie jest konieczne

---

<sup>10</sup> Art. 38 ust. 3 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 412 i 650).

dla ochrony informacji niejawnych. Stwierdzenie nieważności tego wyroku spowoduje, że osoby ubiegające się o poświadczenie bezpieczeństwa utracą możliwość zapoznania się z uzasadnieniem orzeczenia sądu w ich sprawie, co utrudni im skuteczne składanie skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

**Wyrok TK z 25 września 2019 r., SK 31/16**, który stwierdził częściową niekonstytucyjność przepisu<sup>11</sup> określającego termin początku wypłaty renty z tytułu niezdolności od pracy na miesiąc złożenia wniosku, nawet jeśli prawo do takiej renty przysługiwało wcześniej. Dzięki temu orzeczeniu, osoby z niepełnosprawnościami i inne osoby niezdolne do pracy, które omyłkowo wystąpiły o inne świadczenie, a następnie zwróciły się o rentę, mogły liczyć na uzyskanie wstecznego wyrównania za okres między powstaniem prawa do renty a złożeniem wniosku o rentę. Uznanie tego wyroku za nieważny spowoduje, że wiele osób niezdolnych do pracy, które złożą wniosek o rentę po dniu wejścia w życie ustawy, będzie mogło otrzymać rentę tylko za okres od momentu złożenia wniosku.

**Wyrok TK z 10 czerwca 2020 r., K 3/19**, który stwierdził niekonstytucyjność przepisu<sup>12</sup> wygaszającego *ex lege* członkostwo członkom spółdzielni mieszkaniowych nieposiadającym spółdzielczego lokatorskiego lub własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu lub niemającym roszczenia o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu bądź spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Uznanie tego wyroku za nieważny pozbawi osoby poszkodowane możliwości ubiegania się o ustalenie istnienia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w trybie art. 189 k.p.c.

**Wyrok TK z 24 lutego 2021 r., SK 39/19**, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej w praktyce organów skarbowych wykładni przepisu podatkowego<sup>13</sup>, wedle której każda nieruchomość będąca w posiadaniu przedsiębiorcy jest związana z działalnością gospodarczą, nawet jeśli faktycznie nie jest ona używana w ramach tej działalności. Zakwestionowana przez TK wykładnia powodowała konieczność płacenia wyższej stawki podatku od nieruchomości. Dzięki temu wyrokowi TK, przedsiębiorcy mogli ubiegać się o zwrot nadpłaty podatku od nieużywanych do działalności gospodarczej nieruchomości zapłaconego w latach poprzedzających orzeczenie. Od

---

<sup>11</sup> Art. 129 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 539, 730 i 752).

<sup>12</sup> Art. 4 ustawy z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596).

<sup>13</sup> Art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

2021 r. mogli zaś płacić niższą stawkę podatku za nieużywane grunty i w ogóle nie płacić podatku za nieużywane budowle. Uznanie tego wyroku TK za nieważny spowoduje:

- 1) powstanie zaległości podatkowej u przedsiębiorców, którzy w latach 2021–2024 uiszczali niższe stawki podatku od nieruchomości nieużywanych do działalności gospodarczej, którą będą musieli pokryć wraz z odsetkami za opóźnienie;
- 2) powstanie stanu zaległości podatkowej u przedsiębiorców, którzy uzyskali zwrot nadpłaty podatku od nieużywanych do działalności nieruchomości za lata poprzedzające wyrok TK, którą będą musieli pokryć wraz z odsetkami za opóźnienie<sup>14</sup>;
- 3) obowiązek płacenia przez przedsiębiorców 2-krotnie, 3-krotnie lub nawet 30-krotnie wyższych stawek podatku od nieruchomości nieużywanych do działalności gospodarczej.

**Wyrok TK z 30 czerwca 2021 r., SK 37/19**, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej w praktyce organów administracji publicznej interpretacji przepisu tzw. specustawy drogowej<sup>15</sup>, wykluczającej odpowiednie stosowanie przepisów odrębnych<sup>16</sup> o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny do nieruchomości wywłaszczonych pod budowę drogi publicznej. Uznanie tego wyroku za nieważny spowoduje powrót do niekorzystnej dla obywateli praktyki: właściciele nieruchomości wywłaszczonych pod budowę drogi publicznej stracą prawo do ubiegania się o jej zwrot w całości lub w części w sytuacji, gdy nie została ona wykorzystana do realizacji inwestycji drogowej.

**Wyrok TK z 4 października 2023 r., SK 105/20**, który stwierdził niekonstytucyjność przepisu<sup>17</sup>, który w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ograniczał zwrot poniesionych kosztów wynagrodzenia adwokata jedynie do wysokości stawki minimalnej. Wyrok TK umożliwił adwokatom dochodzenie kosztów w wysokości uwzględniającej ich nakład pracy, wartość przedmiotu sprawy, jej rodzaj i złożoność. Jeśli uznanie tego orzeczenia za nieważne zostanie zinterpretowane jako przywrócenie przepisu uchylonego przez TK, to obniży to koszty zasądzone adwokatom

---

<sup>14</sup> Zwrot nadpłaty może bowiem nastąpić bez wydawania decyzji administracyjnej (art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej), a zatem jej skutki nie są objęte ochroną przewidzianą w art. 7 ust. 4 projektu.

<sup>15</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 oraz z 2021 r. poz. 784).

<sup>16</sup> Rozdział 6 Działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11 i 234).

<sup>17</sup> § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964).

w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy do nieproporcjonalnej i niegodnej wysokości.

**Wyrok TK z 18 października 2023 r., SK 23/19**, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej w praktyce organów skarbowych wykładni przepisów o podatku od nieruchomości<sup>18</sup>, która uzależniała wysokość stawki podatkowej z tytułu posiadania miejsca postojowego w garażu podziemnym od tego, czy stanowi on przedmiot odrębnej własności, czy stanowi pomieszczenie przynależne do lokalu mieszkalnego lub część wspólną nieruchomości budynkowej. W konsekwencji właściciele miejsc postojowych w halach garażowych z odrębną księgą wieczystą płacili 10-krotnie wyższy podatek. Wyrok TK umożliwi im płacenie od 1 stycznia 2025 r. takiego samego podatku jak właściciele miejsc postojowych o innym statusie prawnym. Uznanie tego orzeczenia za niebyłe spowoduje podwyższenie podatku od nieruchomości dla właścicieli miejsc postojowych w halach garażowych z wyodrębnioną własnością.

**Wyrok TK z 28 listopada 2023 r., K 17/19**, który stwierdził częściową niezgodność z Europejską Kartą Społeczną przepisu<sup>19</sup> pozbawiającego funkcjonariuszy Straży Granicznej prawa do zwiększonej rekompensaty za służbę w nadgodzinach. Orzeczenie TK otworzyło strażnikom granicznym drogę do dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa z tytułu niedostatecznie opłaconych nadgodzin w trybie art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 Kodeksu cywilnego. Postępowania te z pewnością nie zostaną prawomocnie zakończone w najbliższych latach, a więc istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że opiniowany projekt wejdzie w życie w ich trakcie. W takiej sytuacji sądy będą zmuszone oddalić powództwa z uwagi na nieważność prejudykatu, który jest niezbędnym warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne.

Wśród orzeczeń uznanych za nieważne w świetle art. 7 ust. 1 projektu znajdują się także wyroki TK wydane w trybie tzw. kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3–6 Konstytucji), które jak dotąd sześciokrotnie stanowiły podstawę dla Prezydenta RP do odmowy podpisania zakwestionowanej ustawy. Jeśli przyjąć, że wyroki te są nieważne, to wejście w życie opiniowanej ustawy byłoby równoznaczne z cofnięciem zamkniętej procedury legislacyjnej. Skoro bowiem „nie ma” wyroku TK zobowiązującego go

---

<sup>18</sup> Art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

<sup>19</sup> Art. 37 ust. 3 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1080, ze zm.).

Prezydenta RP do odmowy podpisania ustawy, to postępowanie będzie musiało zostać powtórzone na podstawie art. 7 ust. 3 projektu.

Problem dotyczy: nowelizacji przepisów o kuratorach sądowych<sup>20</sup> (wyrok TK z 5 października 2017 r., Kp 4/15); nowelizacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych<sup>21</sup> (wyrok TK z 14 listopada 2018 r., Kp 1/18); nowelizacji przepisów o dochodzeniu wierzytelności, zmieniającej termin utworzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r.<sup>22</sup> (wyrok TK z 17 lipca 2019 r., Kp 2/18); nowelizacji Kodeksu karnego modyfikującej m.in. zasady wymierzania kar<sup>23</sup> (wyrok TK z 14 lipca 2020 r., Kp 1/19); tzw. ustawy o jawności majątku rodzin najważniejszych urzędników państwowych<sup>24</sup> (wyrok TK z 25 listopada 2021 r., Kp 2/19); nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw<sup>25</sup> (wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., Kp 1/23).

Co się zaś tyczy wyroku TK wydanego w trybie kontroli prewencyjnej, w którym uznano zgodność zaskarżonej ustawy z Konstytucją (wyrok TK z 16 marca 2017 r., Kp 1/17), to unieważnienie tego wyroku doprowadziłoby do tego, że złożony pod ustawą podpis Prezydenta trzeba by uznać za nieskuteczny, a tym samym zmiany wprowadzone do systemu tą ustawą – za niebyłe. Należy dodać, że na podstawie przepisów wprowadzonych ustawą zaskarżoną w sprawie Kp 1/17 wydawano decyzje i orzeczenia sądowe, których ostateczność i prawomocność byłaby niejasna.

Powyższe przykłady świadczą o tym, **jak wielką niepewność co do sytuacji prawnej obywateli i instytucji państwowych – a wręcz chaos prawny w niektórych obszarach życia społecznego – mogłoby spowodować wejście w życie opiniowanej ustawy**. Projektodawca zdaje się nie dostrzegać różnorodności skutków prawnych, jakie dla systemu prawa, orzecznictwa sądowego i sytuacji prawnej jednostek wywołuje wejście w życie i opublikowanie wyroku TK, a także stosowanie wyroku przez organy państwa, w tym administrację publiczną i sądy. Ponadto, co również nie zostało uwzględnione w projekcie, wyroki TK często kształtują sytuację prawną obywateli z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania orzeczeń sądowych czy decyzji.

---

<sup>20</sup> Ustawa z 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

<sup>21</sup> Ustawa z 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>22</sup> Art. 2 ustawy z 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.

<sup>23</sup> Ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

<sup>24</sup> Ustawa z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw.

<sup>25</sup> Ustawa z 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

2.8. Należy podzielić stanowisko Projektodawcy, że wyroki TK wydane w składach nienależycie obsadzonych powinny być zweryfikowane. Weryfikacja ta jest zresztą już obecnie dokonywana w orzecznictwie sądowym. Jak odnotowano wyżej, z reguły wyroki TK wydane w składach nienależycie obsadzonych są mimo wszystko stosowane przez sądy i inne organy władzy publicznej. Zdarza się jednak, że sądy – po dokonaniu analizy indywidualnych okoliczności danej sprawy – odmawiają uznania skuteczności wyroku TK (zob. np. postanowienie SN z 13 grudnia 2023 r., I KZP 5/23). Tego typu ocena zasadności zastosowania wyroku TK w konkretnej sprawie mieści się w kompetencjach sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>26</sup>. **Sądy mogą uwzględnić w orzekaniu okoliczność, że wyrok TK został wydany w składzie ukształtowanym z naruszeniem Konstytucji.** Jest to postać bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Takie działanie znajduje podstawę zwłaszcza po wyroku ETPC w sprawie *M.L. przeciwko Polsce* w odniesieniu do takich wyroków TK, których wejście w życie skutkowało ograniczeniem wolności i praw człowieka wyrażonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Należy dodać, że Konstytucja, w tym art. 190 ust. 1, **nie wyklucza ponownego wprowadzenia do porządku prawnego przepisu o treści tożsamej do przepisu uznanego za niekonstytucyjny wyrokiem TK wydanym z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania.** Co do zasady, jednym ze skutków wyroku TK jest swoiste „domniemanie niekonstytucyjności” normy o treści uznanej przez TK za niekonstytucyjną (por. wyrok TK z 22 maja 2007 r., SK 36/06). Oznacza ono m.in., że ponowne uchwalenie czy wydanie przepisu o identycznej treści jest obarczone wadą tzw. oczywistej niekonstytucyjności (zob. np. wyrok NSA z 18 czerwca 2021 r., I FSK 200/15). „Domniemanie niekonstytucyjności”, o którym mowa, jest jednak znacznie osłabione w sytuacji, gdy jego podstawą miałby być wyrok TK wydany w składzie nienależycie obsadzonym. Nie można więc wykluczyć, że przepis zdyskwalifikowany wyrokiem TK, który został wydany w składzie nienależycie obsadzonym, mógłby być ponownie uchwalony – o ile oczywiście przepis taki z przyczyn merytorycznych nie byłby niezgodny z Konstytucją.

---

<sup>26</sup> Por. M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Warszawa 2018, s. 310–312.

2.9. Powracając do oceny art. 7 opiniowanej ustawy, należy uznać, że optymalnym rozwiązaniem, i jednocześnie dopuszczalnym konstytucyjnie, byłoby **umożliwienie samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu – działającemu w prawidłowym składzie – wznowienia postępowania w sprawach rozstrzygniętych przez nieprawidłowe składy TK**<sup>27</sup>. W ramach tej procedury powinny zostać precyzyjnie uregulowane zasady inicjowania takiego postępowania wznowieniowego, jego przebieg, a także – co najważniejsze – skutki orzeczeń wydanych po ponownej kontroli konstytucyjności, z rozróżnieniem między orzeczeniami prostymi, a zakresowymi i interpretacyjnymi. Ponadto należy rozstrzygnąć, czy i w jakim zakresie uchylenie przez TK wcześniejszego orzeczenia spowoduje wskrzeszenie wcześniej uchylonego przepisu. Warto by również rozważyć przyznanie Trybunałowi kompetencji do określenia skutków prawnych wyroku wydanego we wznowionym postępowaniu – tak, aby TK mógł jednoznacznie przesądzić o sytuacjach prawnych ukształtowanych po wejściu w życie orzeczenia wydanego w wadliwym składzie. Warto by również rozbudować na potrzeby postępowania wznowieniowego kompetencję TK do rozstrzygania wątpliwości co do treści wyroku (zob. art. 110 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed TK; Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

W związku z powyższym RPO postuluje:

1) rezygnację z przepisu stwierdzającego *ex lege* nieważność wszystkich wyroków TK wydanych w nieprawidłowym składzie;

2) ustanowienie przejściowej procedury przyznającej Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej wyrokiem wydanym w nieprawidłowym składzie i tym samym do ponownego rozpoznania sprawy;

3) precyzyjne uregulowanie skutków prawnych wzruszenia wyroku TK – dla systemu prawnego, dla spraw indywidualnych (nie tylko prawomocnie zakończonych, lecz również będących w toku), oraz dla jednostek, których sytuacja prawna po wyroku TK została ukształtowana z mocy prawa.

---

<sup>27</sup> M. Wiącek, *Constitutional Crisis in Poland 2015–2016 in the Light of the Rule of Law Principle*, [w:] *Defending Checks and Balances in EU Member States*, red. A. von Bogdandy, et al., Springer 2021, s. 30. Por. M. Ziółkowski, *Niedopuszczalność wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 479–483.

### **3. Uznanie za niebyłe powołania Prezesa i Wiceprezesa TK urzędujących w momencie wejścia w życie ustawy (art. 11 projektu)**

3.1. Przepis art. 11 projektu przewiduje przejęcie obowiązków Prezesa TK przez sędziego TK o najdłuższym stażu w Trybunale z dniem wejścia w życie ustawy (ust. 1) oraz przeprowadzenie powołania nowego Prezesa TK i nowego Wiceprezesa TK w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy (ust. 2).

3.2. Przepis, o którym mowa, zakłada, że w chwili wejścia w życie ustawy stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK nie będą prawidłowo obsadzone. Jeśli jednak sytuacja taka nie będzie miała miejsca w chwili wejścia w życie ustawy – to znaczy jeśli w chwili wejścia w życie ustawy będą urzędowali prawidłowo powołani Prezes i Wiceprezes TK – to tego typu regulacja będzie stanowiła oczywiste naruszenie art. 7 i art. 194 ust. 2 Konstytucji (por. też wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15). Doprowadzi bowiem do przerwania kadencji osób prawidłowo powołanych na wskazane stanowiska. Projektodawca w ogóle nie przewidział takiej sytuacji, co jest istotną wadą opiniowanego projektu i wymaga zmiany.

Przepis art. 11 projektu powstał niewątpliwie z myślą o zakwestionowaniu skuteczności powołania sędzi Julii Przyłębskiej na urząd Prezesa TK. Nieaktualna zaś jest – i była już w chwili wnoszenia opiniowanego projektu ustawy – sytuacja, w której „obowiązki Wiceprezesa wykonuje [...] osoba niemająca [...] statusu sędziego Trybunału” (s. 12). Mariusz Muszyński przestał pełnić tę funkcję z dniem 5 lipca 2023 r. W czasie złożenia analizowanego projektu, a także przygotowywania niniejszej opinii, urząd Wiceprezesa TK jest nieobsadzony (w dniu 20 lipca 2023 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK przedstawiło Prezydentowi RP dwóch kandydatów na to stanowisko, jednak – jak dotąd – Prezydent RP nie dokonał powołania).

3.3. Należy rozpocząć od tego, że aktualnie sędzia J. Przyłębska pełni urząd Prezesa TK, choć powołanie na ten urząd zostało dokonane w sposób budzący wątpliwości konstytucyjne, o których będzie mowa niżej. W obrocie prawnym nie istnieje rozstrzygnięcie, w szczególności orzeczenie krajowego lub europejskiego sądu, które wiążąco podważałoby legalność aktu powołania Prezesa TK, dokonanego w dniu 21 grudnia 2016 r. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na okoliczność, że w sprawie *M.L. przeciwko Polsce* ETPC odstąpił od rozstrzygnięcia zarzutu związanego z umocowaniem

Prezes TK. Jest to więc od strony prawnej sytuacja inna niż w przypadku trzech osób nieuprawnionych do orzekania, co do których okoliczność ta wynika z przywołanych wcześniej wyroków TK i ETPC. Rozstrzygnięciem takim z pewnością nie jest uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198), zawierająca opinię Sejmu na temat podstaw prawnych powołania sędzi J. Przyłębskiej na stanowisko Prezesa TK. Sejm nie dysponuje bowiem kompetencją do wiążącego ustalenia w drodze uchwały statusu prawnego osoby pełniącej obowiązki Prezesa TK. Należy dodać, że **legitymacja Prezesa TK nie jest podważana w postępowaniach sądowych** (zob. np. stanowisko NSA dotyczące wątpliwości co do pełnomocnictw procesowych udzielanych przez Prezesa TK – wyrok NSA z 18 czerwca 2019 r., I OSK 2893/18). Ponadto **czynności podejmowane przez Prezesa TK są respektowane przez organy państwa** (np. zarządzenia o ogłaszaniu orzeczeń TK, wydawane na podstawie art. 114 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK; świadczy o tym fakt, że orzeczenia TK są aktualnie publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, a więc są uznawane za przekazane do publikacji na podstawie zarządzenia wydanego przez Prezesa TK). Trzeba wreszcie podkreślić, że wyroki TK są co do zasady stosowane przez sądy i inne instytucje publiczne. Tymczasem samo dojście wyroku TK do skutku jest uwarunkowane dokonaniem określonych czynności przez Prezesa TK (takich jak np. wyznaczenie składu orzekającego – art. 38 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). W orzecznictwie sądowym **nie istnieje rozstrzygnięcie, w którym zakwestionowano by wyrok TK z tego powodu, że czynności w postępowaniu zostały podjęte przez osobę niebędącą Prezesem TK.**

Przyjęcie założenia, że sędzia J. Przyłębska nie zajmowała lub od pewnego czasu nie zajmuje stanowiska Prezesa TK prowadziłoby do skutków niedających się pogodzić z zasadą pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Oznaczałoby, że wszystkie orzeczenia TK wydane w ostatnich latach (w tym w prawidłowo obsadzonych składach) – a także skutki prawne wywołane przez te orzeczenia – mogłyby być zakwestionowane. Ponadto podważone mogłyby być innego rodzaju działania podejmowane przez Prezesa TK, np. jako organu administracji publicznej, pracodawcy czy osoby reprezentującej Trybunał w stosunkach cywilnoprawnych.

3.4. Powołanie sędzi J. Przyłębskiej na urząd Prezesa TK miało miejsce z naruszeniem regulacji konstytucyjnych. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że **w**

**przeprowadzonej w grudniu 2016 r. procedurze powołania nie podjęto czynności, które można by uznać za zgodne z art. 194 ust. 2 Konstytucji przedstawienie Prezydentowi RP przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK kandydatów na Prezesa Trybunału.**

Tryb postępowania nominacyjnego określały szczególne regulacje zawarte w ustawie z 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed TK oraz ustawę o statusie sędziów TK (Dz.U. poz. 2074 ze zm.). Przepis art. 21 ww. ustawy stanowił, że przedstawienie Prezydentowi kandydatów na Prezesa TK powinno przybrać formalną postać uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (zob. ust. 7–10 ww. przepisu). Ten przepis należało odczytywać w sposób zgodny z art. 194 ust. 2 Konstytucji. Ostatnio przywołany przepis konstytucyjny powinien być zaś interpretowany w taki sposób, że „za niedopuszczalną konstytucyjnie należałoby uznać regulację nakazującą Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK przedstawienie Prezydentowi kilku kandydatów wyłonionych w jednoetapowym ogólnym głosowaniu, w którym sędziom przysługuje jeden głos na tylko jednego kandydata [...]. Regulacja taka umożliwiałaby bowiem przedstawienie kandydatów niepopieranych przez jakkolwiek pojmowaną większość sędziów Trybunału, a nawet kandydata, który uzyskał tylko jeden głos (w skrajnym wypadku głos oddany na samego siebie). Oznaczałoby to z kolei pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK kompetencji w zakresie wysuwania kandydatów będących kandydatami Zgromadzenia. Kompetencja ta *de facto* zostałaby powierzona poszczególnym sędziom. Art. 194 ust. 2 Konstytucji przesądza zaś, że chodzi wyłącznie o kandydata Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, a nie kandydata zgłaszających go grup mniejszościowych lub kandydatów poszczególnych sędziów” (wyrok TK z 7 listopada 2016 r., K 44/16).

Z powyższego wynika, że kandydatem na Prezesa TK może być tylko taka osoba, która posiada poparcie większości urzędujących sędziów Trybunału, tworzących organ, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Poparcie to powinno być odzwierciedlone w podjętej w stosownym trybie uchwale Zgromadzenia Ogólnego. Przebieg posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, które odbyło się w dniu 20 grudnia 2016 r., świadczy o tym, że przeprowadzono wówczas głosowanie nad kandydatami, natomiast kandydaci ci nie zostali następnie zaakceptowani przez większość sędziów TK w drodze odrębnej uchwały Zgromadzenia Ogólnego. W istocie zatem Prezydent RP powołał Prezesa TK nie na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego, lecz na podstawie dokumentu zawierającego informację o wynikach głosowania na poszczególnych

kandydatów. Stąd też procedura nominacyjna przeprowadzona w grudniu 2016 r. była niezgodna ze standardem konstytucyjnym wyjaśnionym przez TK w wyroku o sygn. akt K 44/16.

3.5. Przedstawione wyżej okoliczności świadczą o tym, że Prezes TK został powołany w procedurze, która nie była poprawna z punktu widzenia art. 194 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie należy podzielić stanowisko Projektodawcy, wyrażone na s. 12 uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy. Z przyczyn, o których była mowa we wcześniejszej części niniejszej opinii, akt powołania Prezesa TK nie może być jednak z tego powodu uznany za niebyły czy nieistniejący. Akt ten mógłby zostać wzruszony, jednak w aktualnym stanie prawnym brak jest w tym zakresie odpowiednich uregulowań proceduralnych oraz kompetencyjnych.

3.6. Należy odnieść się w tym miejscu do pojawiających się w przestrzeni publicznej opinii, jakoby kadencja sędzi J. Przyłębskiej na stanowisku Prezesa TK upłynęła w dniu 20 grudnia 2022 r.<sup>28</sup>

Tezy takiej nie można zaakceptować. W dniu powołania sędzi J. Przyłębskiej na stanowisko Prezesa TK (tj. 21 grudnia 2016 r.) nie znajdował zastosowania przepis określający długość kadencji Prezesa TK. Norma taka nie wynikała ani z Konstytucji, ani z obowiązującej w tym dniu regulacji ustawodawczej. Wprowadzająca 6-letnią kadencję ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK (art. 10 ust. 2) była co prawda ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 19 grudnia 2016 r., jednak weszła w życie dopiero 3 stycznia 2017 r. Sytuacja prawna, w której obowiązujące ustawodawstwo milczy na temat kadencji Prezesa TK, była zawsze, od czasu wejścia w życie Konstytucji, interpretowana w taki sposób, że Prezes TK jest powoływany na okres pozostający do upływu kadencji sędziego piastującego ten urząd (zob. np. wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15). Przyjęcie, że w dniu 3 stycznia 2017 r. postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK wywołały skutek w odniesieniu do powołanej już wcześniej na Prezesa TK sędzi J. Przyłębskiej, prowadziłoby do wniosku, iż doszło do ustawowego skrócenia kadencji Prezesa TK. Tego typu interpretacja mogłaby teoretycznie być wynikiem przepisu przejściowego zawartego w ustawie, jednak

---

<sup>28</sup> Zob. np. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego w związku z upływem kadencji Julii Przyłębskiej jako Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/Stnowisko-ZEP-w-zwiazku-z-uplywem-w-dniu-20-grudnia-2022-r.-kadencji-Prezesa-Trybunalu-Konstytucyjnego.pdf>).

przepisu takiego nie było. W konsekwencji należy przyznać prymat wykładni uwzględniającej zasadę niezależności władzy sądowniczej, nakazującą ochronę kadencyjności Prezesa TK przed możliwością jej skrócenia w drodze ustawy zwykłej.

Z powyższego płynie wniosek, że kadencja sędzi J. Przyłębskiej na stanowisku Prezesa TK upłynie z dniem jej przejścia w stan spoczynku, tj. 9 grudnia 2024 r.

3.7. Przedstawiona wyżej argumentacja prowadzi do wniosku, że sędzia J. Przyłębska **jest w świetle prawa Prezesem TK, natomiast jej umocowanie do zajmowania tego urzędu jest oparte na procedurze, która nie była prawidłowa z punktu widzenia art. 194 ust. 2 Konstytucji**. Nie jest więc uzasadnione przyjmowanie założenia, że aktualnie stanowisko to pozostaje nieobsadzone. Czym innym jest bowiem niedojście powołania do skutku, a czym innym dokonanie powołania w wadliwej procedurze. W analizowanej sytuacji mamy do czynienia z tym drugim przypadkiem.

Usunięcie z urzędu Prezesa TK z uwagi na błędy proceduralne popełnione w procedurze nominacyjnej nie jest wykluczone. Nie może tego jednak uczynić parlament, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnych zasad legalizmu, podziału władz oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Rolą parlamentu jest natomiast stworzenie władzy sądowniczej (w szczególności Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK) **odpowiednich podstaw kompetencyjnych i proceduralnych, które mogłyby być wykorzystane w celu urzędowego zweryfikowania prawidłowości procesu powołania Prezesa TK i ewentualnie doprowadzenia podważenia aktu powołania**.

Natomiast wiążące przesądzenie przez ustawodawcę tego, że stanowisko Prezesa TK jest aktualnie nieobsadzone – a z taką sytuacją możemy mieć do czynienia, jeśli opiniowana ustawa weszłaby w życie przed upływem kadencji aktualnego Prezesa TK – należy uznać za niezgodne z przedstawionymi wyżej standardami konstytucyjnymi.

#### **4. Wygaszenie stosunków pracy pracownikom Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK (art. 14 projektu)**

4.1. Przepis art. 14 projektu jest wzorowany na art. 13 ustawy z 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed TK, który umożliwił arbitralne wygaszenie stosunków pracy pracownikom dawnego Biura TK. Ów przepis w 2017 roku został zaskarżony przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z powodu niezgodności z zasadą ochrony

pracy (art. 24 Konstytucji) oraz prawem obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Aktualny Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela stanowisko przedstawione w tym wniosku do TK<sup>29</sup>.

4.2. Przepis art. 14 projektu upoważnia pracodawcę do **całkowicie uznaniowej wymiany personelu TK, bez żadnych kryteriów i gwarancji**. W konsekwencji:

- Szef Kancelarii Trybunału będzie mógł w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy według swobodnego uznania zdecydować o nowych warunkach pracy i płacy pracowników, bez możliwości negocjacji – niezależnie od ich rzeczywistych kwalifikacji, doświadczenia i osiągnięć (art. 14 ust. 1 pkt 1);

- Szef Kancelarii Trybunału będzie mógł według swobodnego uznania zdecydować o rozwiązaniu umowy z dowolnie wybranym pracownikiem za wypowiedzeniem – niezależnie od ich rzeczywistych kwalifikacji, doświadczenia i osiągnięć (art. 14 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 3);

- pracownikom, którym Szef Kancelarii nie zaproponuje nowych warunków pracy i płacy, a także pracownicy, którzy odmówili przyjęcia nowych warunków, zostaną wygaszone stosunki pracy w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 14 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 2).

Proponowane rozwiązanie stanowi **drastyczną ingerencję w stosunek pracy, po które państwo prawne powinno sięgać jedynie w ostateczności**. Podobnie jak w 2016 r., tak i teraz, pracodawca, nieskrępowany jakimikolwiek przesłankami merytorycznymi, całkowicie dowolnie będzie mógł decydować o losie pracowników Kancelarii i Biura Służby Prawnej Trybunału<sup>30</sup>. Nawet ci pracownicy TK, którzy mają wysokie kwalifikacje i wzorowo wywiązywali się ze swoich obowiązków, będą narażeni na utratę pracy.

4.3. W świetle przedstawionych wyżej zasad konstytucyjnych reorganizacja kadrowa urzędu państwowego nie jest wykluczona, jednak musi opierać się na założeniu, że **wartość każdego pracownika powinna być oceniana indywidualnie, na podstawie precyzyjnych kryteriów, z zapewnieniem odpowiednich gwarancji odwołania do sądu**. Tymczasem w uzasadnieniu projektu nie podjęto nawet próby

---

<sup>29</sup> W wyroku z 24 października 2017 r., K 1/17, TK orzekł, że art. 13 ustawy z 2016 r. jest zgodny z art. 24 Konstytucji, a w zakresie art. 60 Konstytucji postępowanie umorzył. Wyrok ten został wydany z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania.

<sup>30</sup> Podobnie RPO we wniosku do TK w sprawie K 1/17, s. 10.

wykazania, że zachodzi konieczność wygaszenia stosunków pracy wszystkim pracownikom TK, z wyjątkiem tych uznaniowo wskazanych przez Szefa Kancelarii Trybunału.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 60 Konstytucji, wyrażającego prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych reguł przyjęcia do służby publicznej, ale również takich samych reguł zwalniania ze służby. Celem jest wykluczenie dowolności działania władz publicznych w tym zakresie. Ustawa powinna zatem określać kryteria oceny, na podstawie których podejmowana jest decyzja o zwolnieniu urzędnika, a także procedurę podejmowania tej decyzji<sup>31</sup>. Tymczasem art. 14 projektu w ogóle nie określa reguł zwalniania ze służby publicznej, jaką jest praca w Kancelarii TK. Podobnie, jak w przypadku analogicznego art. 13 przepisów wprowadzających z 2016 r., stosunki pracy wygasają automatycznie, o ile Szef Kancelarii nie zaproponuje nowych warunków pracy i pracy. Zarówno zaproponowanie, jak i niezaproponowanie nowych warunków jest pozostawione dowolnemu uznaniu Szefa Kancelarii: nie musi on uzasadniać kształtu propozycji (np. obniżki wynagrodzenia, degradacji, przeniesienia do innej komórki organizacyjnej), ani podawać przyczyn niewystąpienia z jakąkolwiek propozycją. Także i w tym zakresie należy podzielić stanowisko ówczesnego RPO, zgodnie z którym tak skonstruowana ustawa „nie zapewnia obiektywnych kryteriów doboru osób do dalszego pełnienia służby publicznej, nie zapewnia tym osobom równości szans i uniknięcia dyskryminacji”<sup>32</sup>.

W świetle art. 24 Konstytucji rozwiązanie lub modyfikowanie z mocy prawa stosunków pracy osób zatrudnionych w instytucjach publicznych jest możliwe jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych i wyjątkowych. Ustawowe wygaszenie stosunków pracy określonej grupy urzędników w związku z reorganizacją instytucji publicznej (takiej jak TK) może być usprawiedliwione tylko wtedy, gdy:

- 1) ma ono na celu realizację ważnej wartości konstytucyjnej np. rzetelność i sprawność instytucji publicznych;
- 2) rzeczywiście pozwoli ona na osiągnięcie zamierzonego celu np. poprawę jakości pracy reorganizowanej instytucji publicznej (przesłanka przydatności);
- 3) nie da się osiągnąć tego celu w mniej dolegliwy dla pracowników sposób (przesłanka konieczności);

---

<sup>31</sup> Wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, oraz z 23 stycznia 2014 r., K 51/12.

<sup>32</sup> Wniosek RPO do TK w sprawie K 1/17, s. 11.

- 4) zostało ono skonstruowane w precyzyjny sposób niepozostawiający wątpliwości, jaki jest podmiotowy i przedmiotowy zakres wygaszenia oraz jakie są jego skutki prawne (przesłanka ustawowej określoności).<sup>33</sup>

Postanowienia art. 14 projektu nie spełniają tych wymagań. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, w uzasadnieniu projektu nie wskazano wartości konstytucyjnych świadczących o konieczności ustawowego wygaszenia stosunków pracy pracownikom nowej Kancelarii TK, powstałej po scaleniu Kancelarii i Biura Służby Prawnej TK. Sama „likwidacja dualizmu zaplecza administracyjnego Trybunału”<sup>34</sup> sprowadzająca się do wchłonięcia Biura Służby Prawnej przez Kancelarię Trybunału, będzie zmianą czysto techniczną, a nie wyjątkową i nadzwyczajną reorganizacją wymagającą ukształtowania na nowo kadry pracowniczej. Z pewnością nie uzasadnia ona automatycznego wygaszenia stosunków pracy wszystkim pracownikom i przyznania Szefowi Kancelarii Trybunału nieograniczonej swobody decyzyjnej w sprawach kadrowych.

Po drugie, nawet gdyby założyć, że intencją ustawodawcy jest usunięcie z Kancelarii Trybunału pracowników, którzy nie posiadają wystarczających kwalifikacji i doświadczenia (co mogłoby służyć realizacji wartości konstytucyjnej w postaci rzetelności i sprawności działania Trybunału), to przepis w obecnym kształcie tego nie gwarantuje. Szef Kancelarii Trybunału nie będzie bowiem musiał kierować się żadnymi kryteriami przy doborze pracowników, a zatem nie ma prawnej gwarancji, że stosunki pracy zostaną wygaszone tylko pracownikom gorzej wykwalifikowanym, a na ich miejsce zostaną zatrudnione osoby lepiej wykwalifikowane. Wręcz przeciwnie, istnieje ryzyko zwalniania także pracowników o wysokich kwalifikacjach.

Po trzecie, scalenie Kancelarii i Biura Służby Prawnej TK da się przeprowadzić bez wygaszania stosunków pracy ich pracownikom, a jeśli dorozumianym celem ustawodawcy jest poprawienie jakości kadry urzędniczej TK, to można go osiągnąć przez indywidualną weryfikację kwalifikacji i wyników pracy każdego pracownika.

Po czwarte, nie jest jasny zakres podmiotowy przepisu, bo nie wiadomo, czy automatyczne wygaszenie stosunków pracy obejmie też pracowników w wieku przedemerytalnym, którzy w normalnych warunkach chronieni byłiby przez art. 39 w zw. z art. 41<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

---

<sup>33</sup> Zob. szerzej A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 173–174.

<sup>34</sup> Uzasadnienie projektu, s. 13.

Jak słusznie wskazywał RPO w odniesieniu do analogicznej regulacji zawartej w ustawie z 2016 r., praca pracowników zreorganizowanej Kancelarii TK „wbrew art. 24 Konstytucji RP, nie podlega więc jakiegokolwiek ochronie ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”, mimo że zakres jej zadań będzie pokrywał się z zadaniami obecnej Kancelarii i Biura Służby Prawnej<sup>35</sup>.

Nie należy zapominać, że pracodawca państwowy jest obowiązany do przestrzegania standardu stosunków z pracownikami o wyższym poziomie niż w przypadku pozostałego kręgu pracodawców<sup>36</sup>. Tymczasem w przypadku art. 14 projektu Szef Kancelarii Trybunału będzie realizował wręcz niższy standard niż pracodawcy prywatni.

Proponowane rozwiązanie jest nie tylko niekonstytucyjne, ale też może okazać się nieefektywne, a nawet narazić na straty Skarb Państwa, czego w ogóle nie dostrzeżono w uzasadnieniu projektu. Wygaszenie stosunków pracy *ex lege* nie będzie stało na przeszkodzie wytaczaniu przez byłych pracowników TK powództw o przywrócenie do pracy lub o odszkodowanie (choćby w trybie art. 67 lub art. 264 §2 Kodeksu pracy). Zgodnie z orzecznictwem sądowym pracownik, z którym rozwiązano umowę o pracę z powodu wygaszenia stosunku pracy *ex lege*, może odwołać się do sądu pracy. Kontroli sądowej mogą podlegać przykładowo przyczyny niezaproponowania nowych warunków pracy i płacy, ale także pozorność reorganizacji struktury urzędu, która miała uzasadniać zwolnienia<sup>37</sup>.

W związku z powyższym RPO postuluje:

- 1) rezygnację z ustawowego wygaszania stosunków pracy wszystkim pracownikom nowej Kancelarii Trybunału. Szef Kancelarii może dokonać weryfikacji wartości każdego pracownika z wykorzystywaniem zwykłych narzędzi, jakie przyznaje pracodawcy Kodeks pracy;  
alternatywnie:
- 2) stworzenie gwarancji rzetelności decyzji personalnych Szefa Kancelarii, w tym określenie kryteriów proponowania nowych warunków pracy i płacy oraz decyzji

---

<sup>35</sup> Wniosek RPO do TK w sprawie K 1/17, s. 9.

<sup>36</sup> A. Krzywoń, jw., s. 148.

<sup>37</sup> Zob. zwłaszcza wyroki SN z: 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00; 24 września 2009 r., II PK 58/09; 26 września 2019 r., III PK 126/18; 9 lipca 2020 r., III PK 31/19; 5 maja 2022 r., II PSKP 111/21. Zob. też wyrok Sądu Rejonowego w Czulchowie z 3 stycznia 2018 r., IV P 104/17, wyrok Sądu Rejonowego w Kielcach z 12 lipca 2018 r., IVP 96/18, wyrok Sądu Rejonowego w Częstochowie z 5 lutego 2018 r., VII P 193/17; wyrok Sądu Rejonowego dla Szczecina-Centrum z 22 marca 2019 r., IX P 523/17; wyrok Sądu Rejonowego w Kielcach z 7 grudnia 2023 r., IV P 446/23.

o rozwiązaniu umowy o pracę za wypowiedzeniem, a także wprowadzenie wymogu uzasadnienia niezaproponowania nowych warunków pracy i płacy.

## 5. Konkluzje

5.1. Opiniowany projekt ustawy opiera się na założeniu, że naruszenie prawa w procesie powoływania czy kształtowania składu organu władzy publicznej prowadzi do takiego skutku, że działania tego organu należy uznawać za nieważne i nieistniejące. Jest to wynikiem **uproszczenia co do kwestii następstw naruszenia prawa w przestrzeni prawa publicznego**. Projekt nie dokonuje właściwego wyważenia wchodzących w grę wartości – z jednej strony, zasady legalizmu i praworządności działania władzy publicznej oraz, z drugiej strony, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego obywateli. Opieranie się na takim założeniu jest wykluczone w szczególności wówczas, gdyby miało polegać na ingerencji władzy politycznej (w tym parlamentu) w istotę działalności jurysdykcyjnej organu władzy sądowej, takiego jak TK.

5.2. Istnieje niewątpliwa potrzeba wykonania orzecznictwa sądów krajowych i europejskich trybunałów, z którego jednoznacznie wynika, że począwszy od 2017 r. do dnia dzisiejszego trzy osoby wchodzące w skład TK i biorące udział w czynnościach orzeczniczych Trybunału nie są prawidłowo wybranymi sędziami TK. Jednak wykonanie tego orzecznictwa w sposób zaproponowany w opiniowanym projekcie – polegający na **stwierdzeniu nieważności z mocy prawa ok. 100 orzeczeń TK (w tym orzeczeń niebudzących zastrzeżeń merytorycznych i korzystnych dla ochrony wolności i praw człowieka)** oraz uznaniu, że osoba kierująca Trybunałem nie jest w rzeczywistości Prezesem tego organu – prowadziłoby do **wtórnej niekonstytucyjności, zagrażającej pewności prawa i bezpieczeństwu prawnemu obywateli**. Poza tym doszłoby do stworzenia niezwykle niebezpiecznych na przyszłość precedensów, tj. **unieważnienia przez aktualną parlamentarną większość polityczną części orzeczeń TK, a także złożenia Prezesa TK z pełnionego urzędu przed upływem kadencji**. Byłby to swego rodzaju sygnał dla przyszłych parlamentów, że zasady niezależności i odrębności władzy sądowej, a także związane z nimi zasady ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń TK, mogą być w pewnych okolicznościach przełamane przez większość parlamentarną i nie stoją na przeszkodzie uchyleniu orzeczeń TK oraz pozbawieniu urzędu Prezesa tego organu. Ryzyku temu nie zapobiega odwoływanie się w projekcie

do legalistycznych racji, wedle których niektóre orzeczenia TK „nie są orzeczeniami” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, a osoba kierująca pracami TK „nie jest Prezesem TK” w rozumieniu art. 194 ust. 2 Konstytucji. Wszak każda większość parlamentarna w przyszłości także będzie mogła instrumentalnie odwoływać się do tego typu legalistycznych argumentów w celu usprawiedliwienia ingerencji w niezależność TK, takich jak uchylanie jego orzeczeń. Nie można wykluczyć, że także inne instytucje – jak członkowie rządu, co zdarzało się w przeszłości – a nawet pełnomocnicy stron, a także zwykli obywatele uznają się za uprawnionych do zaprzeczania istnieniu orzeczeń TK i odmawiania im skuteczności. Jeśli bowiem okaże się, że parlament może bez wyraźnego upoważnienia w Konstytucji stwierdzić nieważność orzeczenia TK, to analogicznie każda inna instytucja lub jednostka może w przyszłości rościć sobie prawo do oceny ważności orzeczeń Trybunału. Ustawodawca nie może tworzyć precedensów, które w przyszłości mogłyby dać pretekst do uznania, że tego typu działanie może być dopuszczalne.

5.3. Dlatego też, aby uniknąć wskazanych wyżej niebezpieczeństw, ustawodawca powinien przyjąć rozwiązanie bardziej wyważone i **stworzyć organom władzy sądowej – w szczególności samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu – warunki ustrojowe, kompetencyjne i proceduralne umożliwiające usunięcie skutków dokonanych naruszeń Konstytucji** w sposób, który – z jednej strony – przywróci praworządność samego Trybunału i jego orzecznictwa oraz – z drugiej strony – nie spowoduje ryzyka chaosu prawnego oraz zapewni pewność i bezpieczeństwo prawne obywatelom, respektując jednocześnie zasadę niezależności władzy sądowej. W szczególności optymalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie procedury **wznowienia postępowania przed TK**, umożliwiającej Trybunałowi – orzekającemu w prawidłowym składzie – ponowne rozpoznanie spraw zakończonych orzeczeniami wydanymi z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, a także ustalenie skutków orzeczenia wydanego we wznowionym postępowaniu.

5.4. Gdy chodzi o zastrzeżenia dotyczące prawidłowości powołania Prezesa TK, to powinny być one rozstrzygnięte **we właściwym postępowaniu przed organem władzy sądowej, w szczególności przed samym Trybunałem (Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów TK)**. Rolą ustawodawcy jest stworzenie procedury umożliwiającej dokonanie takiej weryfikacji i określenie skutków jej przeprowadzenia. Ustawodawca nie powinien natomiast podejmować w tej kwestii samodzielnych decyzji,

prowadzących w istocie do złożenia z urzędu osoby pełniącej funkcję Prezesa TK przed upływem kadencji.

5.5. Dla przywrócenia prawidłowego funkcjonowania TK być może konieczne okaże się dokonanie reorganizacji kadrowej urzędu obsługującego Trybunał. **Nie może ono jednak odbywać się w sposób arbitralny, zakładający pełną dowolność w rozwiązywaniu stosunków pracy z aktualnymi pracownikami** Kancelarii i Biura Służby Prawnej Trybunału. Każdy z tych pracowników jest objęty konstytucyjną zasadą ochrony pracy oraz uprawnieniami wynikającymi z prawa dostępu do służby publicznej na równych zasadach.

5.6. Z przedstawionych wyżej przyczyn, Rzecznik Praw Obywatelskich **negatywnie ocenia rozwiązania zaproponowane w art. 7, art. 11 i art. 14 opiniowanej ustawy**. Przepisy te naruszają wskazane w niniejszej opinii standardy konstytucyjne.