



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 254

Warszawa, 19 kwietnia 2024 r.

BSA III.021.8.2024

SEKRETARIAZ SZEFA KAS
L.dz. 25.1804.157.2024
Data wpływu 25.04.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 marca 2024 r., znak: SPS-WP.020.87.4.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

SPS-WP.020.87.14.2024
25.04.2024



BSA III.021.8.2024

Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

I. Wyjaśnienia wstępne

W piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu zwrócono się z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej zgłoszonego przez grupę posłów projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254). Należy na wstępie nadmienić, że projekt ten jest przedmiotem postępowania ustawodawczego wraz ze zgłoszonym jednocześnie projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253). O ile zatem każde z przedłożeń analizowane jest osobno, o tyle też odnoszą się one do pewnej całości normatywnej, którą można wyznaczyć mając na względzie rozwiązania zawarte w obu projektach. Z tego powodu oceniając obecnie projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym należy brać pod uwagę propozycje przedstawione w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Treść opiniowanego projektu, jak również wskazane motywy jego przedstawienia odnoszą się do tej sfery właściwości Sądu Najwyższego w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych, o której mowa w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1093, ze zm., dalej: u.SN). Pozwala to na sformułowanie stanowiska Sądu Najwyższego w formie opinii.

II. Główne założenia projektu

1. Analizowany projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: u.pwTK) składa się z trzech rozdziałów. W dwóch pierwszych rozdziałach przewidziano 30-dniowy termin wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (projekt z druku nr 253 – dalej: nowa ustawa o TK) oraz zmiany dostosowujące w czterech ustawach zawierających odesłania do ustawy o TK. Zasadnicze znaczenie mają natomiast rozwiązania przewidziane w rozdziale 3 u.pwTK, w szczególności w art. 7-9, które dotyczą niektórych orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny od 2016 r. oraz trwających postępowań wszczętych przed Trybunałem na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy. Oprócz wspomnianych uregulowań istotne znaczenie mają również art. 13-14 u.pwTK, które wprowadzają zmiany w odniesieniu do jednostek organizacyjnych działających w Trybunale Konstytucyjnym, w tym także w stosunku do pracowników tych jednostek.
2. W uzasadnieniu opiniowanego projektu wskazano m.in., że „*celem projektowanej ustawy jest*

likwidacja stanu dysfunkcyjności systemu kontroli konstytucyjności prawa poprzez przywrócenie właściwego miejsca i rangi Trybunału w demokratycznym systemie organów państwowych” (s. 9 uzasadnienia). Elementem tak rozumianej naprawy podstaw prawnych działania polskiego sądu konstytucyjnego ma być m.in. „*unieważnienie orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny z udziałem osób nieuprawnionych do zasiadania w tym organie*” (s. 10 uzasadnienia). Projekt określa okoliczności, które dotyczą wydawania orzeczeń Trybunału przez – jak to ujęto – „osobę nieuprawnioną do orzekania”, a następnie stwierdza, że wydane w takim składzie wyroki „są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji” (art. 7 ust. 1 u.pwTK). Podobna kwalifikacja dotyczy postanowień wydanych przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 7 ust. 2 u.pwTK). Autorzy projektu przewidują również, że wszelkie czynności procesowe dokonane w postępowaniach przed TK „zakończonych orzeczeniami” uznawanymi – w myśl proponowanych unormowań – za nieważne, wymagają powtórzeń (art. 7 ust. 3 u.pwTK). W mocy pozostać mają natomiast prawomocne orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem uznany za nieważny i niewywołujący skutków przewidzianych w Konstytucji (art. 7 ust. 4 u.pwTK).

3. Osobne rozwiązanie dotyczy wydanych przez Trybunał Konstytucyjny postanowień o umorzeniu postępowania oraz postanowień o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej bądź wnioskowi podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Postanowienia te mają pozostać w mocy (art. 8 ust. 1 u.pwTK). Projekt przewiduje również, że w wypadku postanowień wydanych w trybie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych, skarżący będzie mógł „ponownie wnieść skargę konstytucyjną w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy” (art. 8 ust. 2 u.pwTK). Stwierdzono także, że jeżeli w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego „zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania”, czynności procesowe dokonane w takim składzie w toczących się postępowaniach „wymagają powtórzeń” (art. 9 ust. 2 u.pwTK).
4. Zmiany odnoszące się do nowej organizacji Trybunału Konstytucyjnego dotyczą zniesienia Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału. Likwidacji tych jednostek dokonać ma nowo powołany podmiot – Szef Kancelarii Trybunału (art. 13 u.pwTK). Okoliczność ta wiązać się będzie ze zmianami w zakresie dotychczasowych stosunków pracy pracowników likwidowanych jednostek (art. 14 u.pwTK). Projekt przewiduje, że od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK, wykonywanie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zostanie powierzone sędziemu o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale. Wybór kandydatów na nowego Prezesa i Wiceprezesa TK nastąpić ma w terminie 6 miesięcy (art. 11 u.pwTK).

III. Ocena proponowanych rozwiązań

a. Uznanie nieważności wyroków TK. „Powtarzanie” czynności procesowych w postępowaniach przed TK (art. 7-9 u.pwTK)

1. Zgodnie z proponowanym art. 7 ust. 1 u.pwTK, „wyroki Trybunału Konstytucyjnego [...], wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2129) i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2147),

a także osoba powołana na jej miejsce, zwana dalej łącznie <<osobą nieuprawnioną do orzekania>>, są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji [...]”. Analiza treści tego przepisu projektu wskazuje, że jego uchwalenie i wejście w życie stanowić ma wypowiedź ustawodawcy na temat skutków prawnych pewnej grupy wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny. Autorzy tego przedłożenia zakładają, że niewłaściwe obsadzenie składu orzekającego powodować ma uznanie nieważności wydanego w tym składzie wyroku TK. W tym kontekście przywołują art. 379 pkt 4 k.p.c., zgodnie z którym nieważność postępowania zachodzi także w sytuacji, w której skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa (por. s. 11 uzasadnienia projektu).

2. Zasadnicze wątpliwości odnoszące się do proponowanego art. 7 ust. 1 u.pwTK wynikają z faktu, że tak sformułowany przepis ustawy ingeruje bezpośrednio w materię uregulowaną na poziomie konstytucyjnym. Trzeba podkreślić, że problematyka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz ich skutków prawnych została ujęta w art. 190 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Wiąże się z tym konstytucyjny obowiązek niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń Trybunału w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Tak jednoznacznie wyrażone atrybuty orzeczeń TK były podkreślane wielokrotnie przez sam Trybunał już w pierwszych latach obowiązywania przywołanych unormowań. Podkreślano w tym kontekście m.in., że *„zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego expressis verbis i w sposób kategoriyczny, a przy tym - bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na podstawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej”*. W konsekwencji ustawa – *„jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego (<<pozytywnego>>) upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”*¹. Trybunał podtrzymywał swoje stanowisko wskazując, że *„jednoznaczne sformułowanie na płaszczyźnie konstytucyjnej zasady niewzruszalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz brak jakiegokolwiek upoważnienia do konkretyzacji tej zasady w innych aktach normatywnych sprawia, iż nie można od niej wprowadzać żadnych wyjątków w drodze ustawy”*².
3. Przywoływany tu pogląd został podtrzymany w kontekście praktyki ustrojowej odmawiającej publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 11 sierpnia 2016 r., Trybunał wyraźnie podkreślił, że jego orzeczenia dotyczące hierarchicznej zgodności norm prawnych *„są ostateczne bezwarunkowo. W obowiązującym porządku konstytucyjnym nie ma żadnej przestrzeni na kreowanie procedur weryfikacji treści rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego lub ich warunków formalnych. Specyfikę wyroków Trybunału oddaje przede wszystkim ich związek ze sferą obowiązywania prawa, czym diametralnie różni się od orzeczeń tych sądów, które koncentrują się na sferze stosowania prawa”*³. W wydanym kilka miesięcy wcześniej wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał również nawiązywał wprost do brzmienia art. 190 ust. 1 Konstytucji. Podkreślał, że *„Konstytucja nie przewiduje żadnego*

¹ Zob. postanowienie TK z 17 lipca 2003 r., K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72, cz. II, pkt 1.

² Zob. postanowienia TK z: 12 listopada 2003 r., SK 10/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 91; 13 listopada 2003 r., SK 33/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 92.

³ Zob. wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK ZU A/2016, poz. 71, cz. III, pkt 9.2.

trybu kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na ich wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania w razie wydania orzeczenia w sprawie indywidualnej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją). Ani sam Trybunał, ani żaden organ zewnętrzny nie mógłby uchylić ani zmienić kończącego postępowanie orzeczenia wydanego przez skład orzekający Trybunału, nawet gdyby orzeczenie to zostało wydane na podstawie przepisów, które później zostały ocenione jako niezgodne z Konstytucją⁴.

4. W odniesieniu do obecnie analizowanego przepisu art. 7 ust. 1 u.pwTK szczególne znaczenie mają dwie kwestie. Po pierwsze, konstytucyjna regulacja dotycząca orzeczeń Trybunału konstytucyjnego oznacza, że „nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie do wyroków TK przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej” (wyrok K 39/16, cz. III, pkt 9.2). Każdorazowe stosowanie uregulowań k.p.c. do postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje jedynie „w sprawach nieuregulowanych w ustawie [o TK]” i tylko „odpowiednio”. Po drugie, konstytucyjne przymioty orzeczeń Trybunału, a więc ostateczność i moc powszechnie obowiązująca „powstają już w momencie wydania orzeczenia, a to w wypadku wyroków TK następuje z chwilą ich ogłoszenia na Sali rozpraw. Wówczas zostaje potwierdzone lub wzruszone domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, które nie pozostaje bez wpływu na praktykę dalszego stosowania niekonstytucyjnych przepisów. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne następuje natomiast w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw⁵.
5. Rozwiązanie przewidziane w art. 7 ust. 1 oraz ust. 2 u.pwTK stoi w sprzeczności z art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz przytaczanym – w odniesieniu do tego unormowania – orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wypowiedianym wielokrotnie, w tym także w pełnych składach Trybunału. Autorzy projektu zmierzają do – jak to podkreślono także w uzasadnieniu analizowanego przedłożenia – „unieważnienia” wyroków i niektórych postanowień wydanych przez Trybunał. Chcą zatem, aby określone na poziomie konstytucyjnym atrybuty każdego orzeczenia TK zostały wyłączone w drodze ustawowej, a także, aby wydane już wyroki i postanowienia zostały – z mocą wsteczną – uznane za niezaistniałe. Tego rodzaju efekt nie może być jednak osiągnięty niezależnie od przytaczanych okoliczności mających uzasadniać wadliwość orzekania przez Trybunał w kwestionowanym składzie. Samo stwierdzenie takiej wady i uznanie jej poważnego charakteru nie znosi bowiem konstytucyjnych przymiotów orzeczenia, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie, z uwagi na obowiązywanie tego unormowania oraz jego nadrzędny charakter, nie jest możliwe posługiwanie się – w odniesieniu do orzeczeń TK – analogią do innych dziedzin prawa (np. postępowania cywilnego lub postępowania administracyjnego)⁶. Zgodzić się należy zatem, że w polskim systemie konstytucyjnym wada nieważności nie dotyczy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego⁷. Pogląd ten nie budził poważniejszych wątpliwości w doktrynie⁸.

⁴ Zob. wyrok z 9 marca 2016, K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31, cz. III, pkt 1.4.

⁵ Zob. wyroki TK z: 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 10.5; 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, cz. III, pkt 9.2.

⁶ Określona konstytucyjnie niewzruszalność wyroków Trybunału Konstytucyjnego stanowi element systemowy, który wyklucza odpowiednie stosowanie unormowań k.p.c. Zob. M. Laskowska, *Głos w dyskusji* [w:] *Przyszłość Trybunału Konstytucyjnego (debata redakcyjna „Państwa i Prawa”, Warszawa 4.12.2023 r.)*, „Państwo i Prawo”, nr 2/2024, s. 141.

⁷ Por. P. Radziejewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, nr 4, s. 56-59. Jak podkreśla Autor, „na gruncie obowiązującej Konstytucji kategoria wadliwych, nieważnych lub nieistniejących orzeczeń Trybunału nie ma po prostu racji bytu”.

⁸ Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 190 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1193.

Okoliczność ta wynika z wyraźnego ograniczenia – na podstawie normy konstytucyjnej – zakresu materii możliwej do uregulowania w ustawie. Ma przy tym również to istotne znaczenie, że wskutek nadania orzeczeniom TK charakteru ostatecznego, pozwala definitywnie rozstrzygnąć spór dotyczący hierarchicznej zgodności norm. W ten sposób określenie atrybutów orzeczeń TK na poziomie konstytucyjnym – z jednej strony – „zamyka sprawę” ich następnej weryfikacji w procedurze mającej mieć podstawy wyłącznie ustawowe, z drugiej zaś stanowi ważny instrument mający gwarantować pewność i stabilność systemu prawa. Propozycja ustawowa, jak ta wynikająca z art. 7 ust. 1 i 2 u.pwTK, jest więc nie tylko niezgodna z jednoznacznie rozumianą normą ujętą w art. 190 ust. 1 Konstytucji, ale także narusza ważną zasadę ustrojową dotyczącą przewidywalności i pewności prawa, której podstawę stanowi art. 2 Konstytucji.

6. Przytaczane tutaj argumenty i formułowane na tym tle wątpliwości były przedmiotem dyskusji, jaka w odniesieniu do analizowanych unormowań odbyła się przeszło rok temu⁹. Podkreślano wówczas, że art. 379 pkt 4 k.p.c. nie może mieć prostego zastosowania do wyroków TK, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, wadliwe jest wskazanie, że dane orzeczenie „nie wywiera skutków określonych w art. 190 ust. 1 Konstytucji”, skoro przytoczony przepis konstytucyjny w ogóle nie określa skutków wyroków TK, a jedynie ich cechy¹⁰. Wskazywano także, że rozwiązania, które przewidują uznanie nieważności pewnych orzeczeń sądu konstytucyjnego sprowadza się w istocie do sytuacji, w której władza ustawodawcza ingeruje w sferę władzy sądowniczej, eliminując jej ostateczne wypowiedzi. To zaś rodzi zarzut niekonstytucyjności w perspektywie zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji)¹¹. Krytyce poddano także sposób sformułowania tych unormowań, które – jak art. 7 ust. 3 u.pwTK oraz art. 9 ust. 3 u.pwTK – przewidują „powtórzenie” czynności procesowych dokonanych w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niejasne pozostaje chociażby to, na czym polegać ma ich „powtarzanie”. Czy ma ono następować z urzędu, a więc wbrew zasadzie działania Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie z inicjatywy uprawnionych podmiotów oraz o jakie czynności już podjęte w postępowaniach przed TK ma chodzić (np. czynności samego Trybunału czy uczestników postępowania)?¹².
7. Prezentowane zastrzeżenia i uwagi pozostają aktualne, a jednocześnie potwierdzają wcześniejsze stanowisko wskazujące na wadliwość rozwiązań proponowanych w art. 7 ust. 1-3 oraz art. 9 ust. 3 u.pwTK. Należy w tym kontekście podkreślić, że ustawodawca nie tylko nie może wprowadzać rozwiązań ograniczających obowiązywanie norm konstytucyjnych, ale jest jednocześnie obowiązany do przyjmowania takich unormowań, które umożliwią efektywne funkcjonowanie instytucji publicznych. Aspekt ten podkreślano wielokrotnie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie przy okazji kontroli konstytucyjności ustawowych przepisów określających sposób funkcjonowania Trybunału. Nawiązując bardzo ogólnie do wypowiedzianych wówczas tez warto podkreślić, że *„ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględnić specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanых mu kompetencji”*. W efekcie konieczne jest,

⁹ Rozwiązania analogiczne do zawartych obecnie w art. 7 ust. 1-3 u.pwTK były przedmiotem dyskusji podczas seminarium Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ, zorganizowanego z udziałem liczego grona ekspertów i przedstawicieli nauki prawa w dniu 21 lutego 2023 r.

¹⁰ Zob. *Sprawozdanie z seminarium CISK UJ z 21.3.2023 - Jak rozwiązać problem orzeczeń wydanych przez TK w składzie niewłaściwie obsadzonym? (prof. Andrzej Grabowski)*, wypowiedź prof. P. Tulei, <https://cisk.wpia.uj.edu.pl/seminaria> [dostęp 3.04.2024 r.]

¹¹ Tamże, wypowiedź prof. A. Grabowskiego.

¹² Tamże, wypowiedzi prof. S. Biernata, P. Tulei, A. Kustry-Rogacki.

„aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło - w rozsądnym terminie - do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji”¹³.

8. W tej perspektywie zastrzeżenia budzą rozwiązania, które – w sposób nieprecyzyjny, a przez to wieloznaczny – nakazują „powtórzenie” czynności procesowych w postępowaniu przed TK (art. 7 ust. 3 i art. 9 ust. 3 u.pwTK). Sami autorzy projektu nie tylko nie wyjaśniają tego rodzaju zastrzeżeń, ale w ogóle pomijają odniesienie się do tej kwestii w uzasadnieniu analizowanego przedłożenia¹⁴. Proponowane rozwiązania nie określają zatem procedury działania Trybunału Konstytucyjnego dokonującego „czynności powtórzonych”, a tym samym pozostawiają organ państwa wobec konieczności samodzielnego identyfikowania podstaw prawnych swoich działań. Okoliczność ta nie zapewnia efektywności wykonywania kompetencji przez sąd konstytucyjny i może stać się źródłem niepewności, co do sposobu wykonywania jego czynności orzeczniczych. W ten sposób może odnosić się również do tej sfery praw i wolności jednostek, które mają prawo oczekiwać rozstrzygnięcia ich spraw w sprawiedliwej i rzetelnej procedurze.
9. Warto jednocześnie nadmienić, że w omawianym zakresie projekt może budzić wątpliwości interpretacyjne nie tylko z uwagi na wieloznaczność i brak precyzji powodującej niepewność prawną, ale także niespójność proponowanych rozwiązań. Dotyczy to chociażby rozwiązania zakładającego powtórzenie czynności procesowych dokonanych w niezakończonych postępowaniach przed TK (art. 9 ust. 3 u.pwTK). Warto zauważyć, że nakaz odnoszący się do wszystkich postępowań – wszczętych i niezakończonych – będzie miał zastosowanie zarówno do tych postępowań, które zainicjowano wnioskiem podmiotu o legitymacji ogólnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), jak i wszczynanych wnioskami pochodzącymi od podmiotów posiadających legitymację szczególną (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji), a także pytaniami prawnymi i skargą konstytucyjną. W wypadku postępowań podmiotów o legitymacji szczególnej, nakaz przewidziany w projekcie będzie dotyczył także czynności, które na etapie wstępnej kontroli wniosku¹⁵ podejmowano w jednoosobowym składzie TK bez udziału „osób nieuprawnionych do orzekania”. W takim wypadku – niezależnie od wcześniejszych uwag – brak jest podstaw wywodzenia wadliwości takich działań Trybunału. Co więcej, proponowany art. 9 ust. 3 u.pwTK pozostanie merytorycznie niespójny z rozwiązaniami przewidzianymi w art. 8 ust. 1 u.pwTK. Nie można bowiem – z jednej strony – utrzymać w mocy postanowień TK wydanych m.in. na podstawie art. 61, z drugiej zaś żądać ich powtórzenia w sytuacji, w której po ich wydaniu, dalsze postępowanie przed TK nie zostało zakończone wydaniem orzeczenia.
10. Kolejny istotny problem wynikający z brzmienia analizowanych przepisów projektu dotyczy kwestii

¹³ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3 wraz z cytowanym tam orzecnictwem.

¹⁴ Warto zauważyć, że w tym zakresie treść uzasadnienia nie odpowiada treści proponowanych rozwiązań. W odniesieniu do art. 7 ust. 3 projektu mowa jest bowiem o wyjątku od przewidywanej zasady „bezwzględnej nieważności orzeczeń Trybunału”, jaka obejmować ma postępowania wszczęte skargą konstytucyjną oraz pytaniami prawnymi (zob. s. 11 uzasadnienia). Sam proponowany art. 7 ust. 3 u.pwTK dotyczy jednak zupełnie innej kwestii, a wyłączenie – które obecnie zawarto w ust. 4 tego przepisu – nie ogranicza się tylko do kontroli konkretnej (co było pierwotnie przedmiotem projektu w wersji przedstawionej przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego – por. <https://www.batory.org.pl/publikacja/spoleczny-projekt-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/> [dostęp: 3.04.2024]) ale dotyczy wszystkich „orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych [...] wydanych w sprawach indywidualnych” na podstawie wyroków TK, które mają zostać uznane za nieważne.

¹⁵ Na podstawie art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393).

skutków prawnych wyroków i postanowień, jakie – w myśl proponowanych rozwiązań – mają być uznane za nieważne. Przede wszystkim należy podkreślić, że samo stwierdzenie – jak to czyni art. 7 ust. 1 i 2 u.pwTK – że orzeczenia TK „nie wywierają” tudzież „nie wywołują”¹⁶ skutków prawnych nie przesądza bynajmniej, że skutki te nie wystąpiły. To znaczy, że ustawodawca – w odniesieniu do takich sytuacji – stara się osiągnąć efekt polegający, w istocie rzeczy, na cofnięciu już zaistniałych skutków prawnych. Czyni to jednak w sposób ogólny i generalny, nie uwzględniając bardzo zróżnicowanych sytuacji, jakie zaistniały już w związku z wydaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Kwestia ta została bardzo dokładnie zbadana i opisana¹⁷. Warto więc jedynie zauważyć, że w zależności od rodzaju wyroku TK, bardzo różnie mogą kształtować się jego skutki prawne. Ewentualne uznanie „nieważności” takich wyroków przez ustawodawcę nie zawsze pozwala jednoznacznie określić skutki prawne takiego unormowania. Co więcej, może odnosić się także do takich wyroków Trybunału, które oceniono, jako zmierzające do ochrony praw jednostki¹⁸. Ich ewentualne uznanie za „nieważne”, może więc wywołać efekt niepożądany z punktu widzenia statusu jednostki i jej bezpieczeństwa prawnego¹⁹. Samo zaś zróżnicowanie skutków prawnych wyroków TK, które – w myśl proponowanych rozwiązań – miałyby zostać uznane za „nieważne” wskazuje, że przewidziane w projekcie unormowanie może w zasadniczym wymiarze przyczynić się do naruszenia zasady pewności prawa²⁰.

b. Sprawowanie funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK (art. 11 u.pwTK)

1. Projekt zakłada, że od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK, obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonywać będzie sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale (art. 11 ust. 1 u.pwTK). Przewiduje również, że w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK przedstawi Prezydentowi RP kandydatury na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK (art. 11 ust. 2 u.pwTK). Rozwiązania te budzą wątpliwości zarówno w perspektywie konstytucyjnej, jak i w odniesieniu do zaistniałych już okoliczności związanych z działaniami podjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w lipcu 2023 r.
2. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że skutkiem prawnym wejścia w życie proponowanego art. 11 ust. 1 u.pwTK będzie odwołanie – w drodze decyzji ustawodawczej – osoby piastującej obecnie funkcję Prezesa TK. Warto podkreślić, że samo powierzenie sprawowania tej funkcji następuje w ramach procedury mającej swoją podstawę w art. 194 ust. 2 Konstytucji i jest dokonywane w drodze współdziałania dwóch organów – Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Prezydenta. Sama Konstytucja nie przesądza w tym wypadku – w sposób kategoryczny – ani tego, spośród jakiej liczby kandydatów Prezydent powołuje Prezesa i Wiceprezesa TK, ani też tego czy piastowanie tych funkcji ma być ograniczone kadencją, z zachowaniem – co oczywiste – przysługującej każdemu sędziemu indywidualnej kadencji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Aspekt ten podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim

¹⁶ W projekcie posłużono się innymi sformułowaniami w art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.pwTK.

¹⁷ Zob. *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017 – 2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z działem nieprawidłowo wybranych osób*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2023. W szczególności s. 31- 53.

¹⁸ *Tamże*, s. 43.

¹⁹ *Tamże*, s. 49.

²⁰ *Tamże*, s. 54.

orzecznictwie. W wyroku z 9 grudnia 2015 r.²¹ Trybunał wyjaśniał, że przed zmianami ustawodawczymi dotyczącymi TK w 2015 r. „okres urzędowania Prezesa i Wiceprezesa TK wynikał bezpośrednio z Konstytucji i stanowił wypadkową wyznaczenia przez ustrojodawcę dziewięcioletniej kadencji sędziego TK i indywidualno-konkretnego aktu Prezydenta, powołującego danego sędziego do sprawowania jednej z funkcji kierowniczych w TK”²². Wypowiadając się w tym wyroku na temat przepisu ustawy, który przewidywał wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK²³ podkreślono, że jakkolwiek ustawodawca może wprowadzać kadencyjność w odniesieniu do sprawowania takich funkcji, to jednak „nie może w sposób dowolny integrować w długość okresu sprawowania urzędu przez osoby aktualnie piastujące te funkcje”²⁴. Trybunał podkreślał również, że osoba piastująca dany urząd jest objęta ochroną, w ramach której mieści się m.in. gwarancja stabilności sprawowania funkcji, na którą została powołana. O ile zatem nie wyklucza to całkowicie możliwości wprowadzenia rozwiązań umożliwiających skrócenie kadencji danego organu, to tego rodzaju rozwiązania powinny być ustanowione przed rozpoczęciem jego kadencji i nie powinny być w zasadzie zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego. Co więcej, kontrolowany w wyroku K 35/15 przepis ustawy oceniono jako wkroczenie ustawodawcy w konstytucyjną kompetencję Prezydenta, który aktem dokonywanym na podstawie art. 194 ust. 2 Konstytucji stawał się jednym z podmiotów wyznaczających długość sprawowania funkcji powoływanych organów. Trybunał uznał, że „skoro na płaszczyźnie konstytucyjnej ustrojodawca przesądził, że tryb obsadzania omawianych stanowisk opiera się na rozdzieleniu kompetencji między Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (wyłączność inicjatywy) i Prezydenta RP (wyłączność decyzji), to ustawodawca w drodze aktu normatywnego nie może niweczyć skutków wykonania tych kompetencji i niejako z mocą wsteczną ingerować w prezydencki akt powołania. Ustawodawca powinien uszanować wolę dwóch współdziałających ze sobą organów, które w wykonaniu przyznanych im przez ustrojodawcę kompetencji doprowadziły do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego i wprowadzając zasadę kadencyjności, poprzestać na rozwiązaniu działającym pro futuro”. W efekcie Trybunał orzekł, że wygaszenie przez ustawodawcę kadencji urzędującego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego narusza art. 10 i art. 7 Konstytucji.

3. Przytoczone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do propozycji zawartej w art. 11 ust. 1 u.pwTK. Warto zauważyć, że jakkolwiek w debacie publicznej kwestionowano status osoby sprawującej funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na upływ kadencji na tym stanowisku²⁵, to jednak okoliczność ta nie została formalnie stwierdzona w żadnym postępowaniu. Brak jest zatem w obrocie prawnym takich rozstrzygnięć, które – zgodnie z regułami państwa prawnego wywodzącego określone konsekwencje prawne z działania uprawnionych organów – mogłyby potwierdzać przekonanie autorów projektu, że „aktualnie pracami Trybunału Konstytucyjnego kieruje osoba nielegalnie powołana na stanowisko Prezesa”²⁶.

²¹ Wyrok w sprawie K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186.

²² Zob. cz. III, pkt 8.7.3 wyroku w sprawie K 35/15.

²³ Chodziło o art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1928). Zgodnie z tym przepisem: „Kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”.

²⁴ Zob. cz. III, pkt 8.7.3 wyroku w sprawie K 35/15.

²⁵ Por. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z upływem w dniu 20 grudnia 2022 r. kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 6 grudnia 2022 r., <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-zwiazku-z-uplywem-w-dniu-20-grudnia-2022-r-kadencji-prezesa-trybunalu-konstytucyjnego/> [dostęp: 3.04.2024].

²⁶ Zob. s. 12 uzasadnienia projektu.

Pogląd ten, będący skądinąd przedmiotem polemik²⁷, nie może być więc traktowany jako przesądający o istnieniu sygnalizowanej wady prawnej dotyczącej obsadzenia funkcji Prezesa TK oraz jej bieżącego sprawowania. Nie może być przez to argumentem uzasadniającym rozwiązanie tej „oczywistej” wady w drodze unormowania, które doprowadzić ma do skrócenia kadencji urzędującego Prezesa Trybunału. Ewentualne posłużenie się takim mechanizmem powielić będzie – co do zasady – rozwiązanie wprowadzone do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w listopadzie 2015 r., uznane następnie przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją w wyroku o sygn. K 35/15.

4. Istotne znaczenie dla oceny rozwiązania zawartego w art. 11 ust. 2 u.pwTK mają także okoliczności faktyczne związane z zakończeniem kadencji Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (5 lipca 2023 r.²⁸) oraz działaniami podjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁹. Choć do dnia dzisiejszego brak jest jakichkolwiek formalnych rozstrzygnięć mających skutkować powołaniem Wiceprezesa TK³⁰, nie jest jednocześnie wykluczone, że Prezydent podejmie decyzję w tym zakresie w odpowiedzi na uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK zawierającą nazwiska kandydatów. Jeżeli okoliczność ta miałaby nastąpić przed dniem wejścia w życie projektowanego art. 11 ust. 2 u.pwTK, wówczas rozwiązanie przewidziane w tym przepisie oznaczałoby ponowne zainicjowanie procedury powołania na stanowisko (Wiceprezesa TK), które zostało już obsadzone. Gdyby zaś obecna sytuacja faktyczna związana z brakiem obsadzenia stanowiska Wiceprezesa TK miała utrzymać się do dnia wejścia w życie projektowanego art. 11 ust. 2 u.pwTK, wówczas jego ewentualne zastosowanie oznaczałoby obowiązek ponownego podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK uchwały, którą organ ten już podjął w lipcu 2023 r. W takim wypadku oznaczałoby to, że ustawodawca nie tylko nie rozstrzyga jednoznacznie zaistniałej sytuacji, bowiem nie wypowiada się o podjętej już uchwale, ale także – w wypadku jej ewentualnego unieważnienia – że wkracza w zakres kompetencji przyznanych konstytucyjnie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK. Takie rozwiązania należałoby uznać za niezgodne z art. 194 ust. 2 w zw. z art. 173 Konstytucji, jako naruszające niezależność Trybunału Konstytucyjnego w zakresie realizacji powierzonych mu kompetencji organizacyjnych.

c. Oświadczenie o przejściu sędziego w stan spoczynku (art. 12 u.pwTK)

1. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.pwTK sędzia Trybunału, którego kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może w terminie miesiąca od dnia jej wejścia w życie złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie, że w związku z wprowadzeniem

²⁷ Zob. S. Biernat, *Stanowisko RPO w sprawie kadencji prezesa TK jest prawniczo nie od obrony [POLEMIKA]* <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8719896,stanowisko-rpo-ws-kadencji-prezesa-tk-jest-prawniczo-nie-do-obrony-polemika.html> oraz M. Wiącek, *Spór o kadencję prezesa TK: Wiącek: Akt powołania obejmował okres do dnia upływu kadencji sędziowskiej [REPLIKA]* <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8724991,spor-o-kadencje-prezes-tk-wiacek-biernat-julia-przylebska.html> [dostęp: 3.04.2024].

²⁸ O zakończeniu kadencji Wiceprezesa TK informował m.in. sam zainteresowany. Zob. np. Mariusz Muszyński nie jest już wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego - rp.pl [dostęp: 3.04.2024].

²⁹ W przekazach medialnych wskazywano, że 20 lipca 2023 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK podjęło uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa TK. Zob. Trybunał Konstytucyjny wybrał dwóch kandydatów na wiceprezesa - rp.pl [dostęp: 3.04.2024]. W mediach informowano również o dacie Zgromadzenia: Trybunał Konstytucyjny wybierze wiceprezesa. Krystyna Pawłowicz: "Zgłosiłam swą kandydaturę" - rp.pl [dostęp 3.04.2024].

³⁰ Można zauważyć chociażby, że na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego, w wykazie sędziów, brak jest wzmianki o osobie pełniącej funkcję Wiceprezesa TK. Wskazano jedynie Prezesa TK. Zob. Trybunał Konstytucyjny: Sędziowie Trybunału (trybunal.gov.pl) [dostęp: 3.04.2024].

w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału przechodzi w stan spoczynku. Analizowany projekt przewiduje, że przejście sędziego Trybunału w stan spoczynku następować ma pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie (art. 12 ust. 3 u.pwTK). Tak ujętej możliwości nie będą miały osoby, które – zgodnie z propozycją zawartą w projekcie – uznane są za nieuprawnione od orzekania (art. 12 ust. 2 u.pwTK).

2. Proponowane rozwiązanie powiela tożsamą regulację wprowadzoną przy okazji ostatniej zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do jakiej doszło pod koniec 2016 r. Uchwalona wówczas ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, dalej: ustawa z 13 grudnia 2016 r.) przewidywała – w art. 10 – tak samo sformułowane prawo złożenia oświadczenia o przejściu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stan spoczynku. Także wówczas wskazywano, że przesłanką posłużenia się takim rozwiązaniem miało być wprowadzenie w trakcie trwania kadencji „nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału”. Ustawodawca precyzował przy tym, że chodzić miało o nowe obowiązki wprowadzone do ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073, dalej: ustawa o statusie sędziów TK), mianowicie o obowiązek przekazania na cele publiczne bądź odrębny rachunek bankowy zysków z posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego (art. 11 ust. 3 ustawy o statusie sędziów TK), obowiązek złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka sędziego TK (art. 13 ustawy o statusie sędziów TK) oraz obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym (art. 14 ustawy o statusie sędziów TK).
3. Proponowany obecnie art. 12 ust. 1 u.pwTK posługuje się – jako przesłanką złożenia oświadczenia sędziego TK o przejściu w stan spoczynku – „wprowadzeniem w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że *„projektowana procedura – limitowana czasowo -motywowana jest faktem, iż nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wprowadza szereg zmian odnoszących się do statusu sędziego Trybunału, w szczególności sposobu realizacji jego ustawowych obowiązków”* (s. 12 uzasadnienia). Nawet jednak dość ogólna analiza rozwiązań proponowanych w przedłożonym aktualnie projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 253)³¹ nie potwierdza tak ujmowanej „zmiany”. Porównanie unormowań wprowadzonych w 2016 r. do ustawy o statusie sędziów TK oraz przedłożenia, które ma ją zastąpić prowadzi do wniosku, że w projektowanym stanie prawnym sędziowie TK nie będą objęci tak szczegółowymi obowiązkami informacyjnymi, jakie nakłada na nich obecna ustawa. Porównując chociażby brzmienie art. 13-14 obowiązującej ustawy o statusie sędziów TK z art. 24 projektu ustawy o TK z druku nr 253 widać wyraźnie, że w wypadku dokonania przedstawionych zmian normatywnych sędziowie TK nie będą obowiązani do składania oświadczeń majątkowych o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka. Nie będą również musieli wskazywać w swoim oświadczeniu majątkowym tak szczegółowo wymienionych informacji, których wymaga obecnie art. 14 ust. 2 ustawy o statusie sędziów TK. Projektowany art. 24 ustawy o TK znosi jawność oświadczeń majątkowych sędziów Trybunału, jak również obowiązującą dzisiaj sankcję za niewykonanie obowiązku złożenia takiego oświadczenia. Nie przewiduje również, aby po wejściu w życie nowej ustawy o TK, sędziowie musieli dysponować swoim majątkiem w sposób podobny do tego, jaki określa art. 11 ust. 3 ustawy o statusie sędziów TK.

³¹ Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=253> [dostęp 4.04.2024 r.]

4. Poczynione spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że ujawnienie – w art. 12 ust. 1 u.pwTK – przesłanki „nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału”, nie znajduje odzwierciedlenia w mającej nastąpić zmianie podstaw prawnych dotyczących statusu sędziego TK. Zmiany te – ujmowane obecnie w projekcie przedstawionym Marszałkowi Sejmu – prowadzą, co najwyżej, do zmniejszenia zakresu obowiązków informacyjnych nakładanych na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sygnalizowanych „nowych zasad realizacji obowiązków” nie potwierdzają również inne rozwiązania proponowane w innych przepisach projektu ogłoszonego w druku nr 253³². Powielają one bowiem, co do zasady, analogiczne rozwiązania, które wynikają z obowiązującej ustawy o statusie sędziów TK. W tym kontekście można powiedzieć, że proponowany art. 12 u.pwTK nie tylko nie precyzuje zakresu obowiązków, których ewentualne wprowadzenie miałyby skłaniać sędziów TK do składania oświadczeń o przejściu w stan spoczynku (w tym zakresie jest więc nawet mniej precyzyjny od art. 10 ustawy z 13 grudnia 2016 r.), ale odsyła ogólnie do unormowań, które nie potwierdzają sygnalizowanej i ujawnianej w uzasadnieniu projektu potrzeby ich wprowadzenia. Już sama ta okoliczność wskazuje na posługiwanie się przez autorów projektu rozwiązaniami o charakterze pozornym bądź też mającymi prowadzić – w istocie – do innych celów niż deklarowane. Wskazuje to na niezgodność art. 12 u.pwTK z art. 2 Konstytucji.
5. Należy dodać, że Sąd Najwyższy prezentował już krytyczne stanowisko co do tożsamyh – z obecnym art. 12 u.pwTK – rozwiązań przewidzianych w art. 10 ustawy z 13 grudnia 2016 r. W formułowanych wówczas uwagach³³ podkreślano m.in., że ustawowy mechanizm umożliwiający zindywidualizowane skrócenie kadencji sędziego TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Wskazywano także, że wprowadzanie nowych zasad realizacji obowiązków do sędziów TK sprawujących swój urząd nadaje tym zasadom charakter retroaktywny, a tym samym oznacza zmianę reguł zaakceptowanych w momencie wyboru na urząd sędziego i potwierdzonych w akcie ślubowania. Jest więc niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Uwzględniając treściową tożsamość wówczas opiniowanych uregulowań oraz propozycji zawartej obecnie w art. 12 u.pwTK, formułowane wówczas uwagi zachowują swoją aktualność.
6. Poczynione uwagi odnoszą się do treści przedstawionego art. 12 u.pwTK oraz motywów jego wprowadzenia określonych w uzasadnieniu projektu. Nie dotyczą natomiast innych skutków prawnych ewentualnego zastosowania sygnalizowanej procedury, w szczególności jej zastosowania w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których podstawę prawną wyboru poddano kontroli konstytucyjności i uznano za zgodną z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r.³⁴

d. Zmiany dotyczące jednostek organizacyjnych TK (art. 13-14 u.pwTK)

1. Analizowany projekt przewiduje daleko idące zmiany w odniesieniu do jednostek organizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego. Polegają one na zniesieniu Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej Trybunału, zniesieniu stanowisk dyrektorów obu jednostek i utworzeniu nowego podmiotu – Szefa Kancelarii Trybunału, powoływanego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów

³² Chodzi o przepisy zawarte w rozdziale 3 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, konkretnie w art. 15-45.

³³ Zob. pismo z 15 grudnia 2016 r., *Uwagi do poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk nr 1059)*, BSA I-021-536/16.

³⁴ Zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185.

- Trybunału (art. 13 u.pwTK). Wraz z tak planowaną reorganizacją dojść ma także do zmian w odniesieniu do trwających stosunków pracy osób zatrudnionych w dotychczasowych jednostkach Trybunału (art. 14 u.pwTK). W lakonicznym uzasadnieniu odnoszącym się do tych zmian potwierdzono jedynie, że „*analogiczna regulacja przyjęta była w ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r.*”. Autorzy projektu nie wyjaśniają potrzeby „restrukturyzacji zaplecza administracyjnego Trybunału”, wskazując tylko na przyjęte w projekcie okresy, w jakim zmiany te mają być przeprowadzone.
2. Odnosząc się do proponowanych modyfikacji można ogólnie zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, potrzeba przeprowadzenia tak daleko idących zmian nie została w żadnym stopniu wyjaśniona. Autorzy projektu nie wskazali celu zmian, nie ustalili potencjalnych środków jego realizacji, ani nie wykazali, jakoby ich przeprowadzenie było podyktowane koniecznością poprawy sposobu działania Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie rozwiązania te należy ocenić krytycznie z perspektywy ciążącego na ustawodawcy i mającego swoje źródło w Konstytucji obowiązku zapewnienia rzetelności i sprawności działania organów państwa. Po drugie, zmiany te wiążą się z poważnymi konsekwencjami w zakresie stosunków pracowniczych osób zatrudnionych w obecnych jednostkach organizacyjnych TK. Ingerują zatem bezpośrednio w tę sferę uprawnień, które podlegają konstytucyjnej ochronie zarówno na poziomie ogólnej zasady ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), jak i przysługującego każdemu obywatelowi prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji).
 3. Rozwijając poczynione uwagi trzeba przyznać, że zadanie polegające na określeniu organizacji Trybunału Konstytucyjnego powierzono ustawodawcy (art. 197 Konstytucji). Nie ulega jednak wątpliwości, że sposób wykonania tego obowiązku przez ustawodawcę nie może być dowolny. Powinien urzeczywistniać te założenia konstytucyjne, które odnoszą się do warunków wykonywania zadań przez organy władzy publicznej. Jak już podkreślono³⁵, ustawodawca musi przyjmować rozwiązania zapewniające rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych³⁶. Proponowane zmiany w odniesieniu do sposobu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego zakładają natomiast kolejną – na przestrzeni ostatnich lat – zasadniczą przebudowę organizacyjną Trybunału i towarzyszącą jej „wymianę” kadry urzędniczej. Budzą przez to tożsame zastrzeżenia jak te, które sformułowano już w odniesieniu do zmian wprowadzanych – w takim samym wymiarze – w ustawie z 13 grudnia 2016 r. W przygotowanych wówczas opiniach Sądu Najwyższego³⁷ podkreślano, że ogólne założenie, w myśl którego zmianom ustawy o Trybunale towarzyszyć ma każdorazowe tworzenie nowego aparatu pomocniczego, stoi w sprzeczności z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną w preambule do Konstytucji. Tego rodzaju działanie oceniono jako arbitralne, a przy tym wprowadzające ryzyko dysfunkcyjności związanej z przerwaniem ciągłości działania merytorycznego zaplecza decydującego o sposobie wykonywania zadań powierzonych Trybunałowi Konstytucyjnemu. Wskazywano, że niezależnie od motywacji, jakimi kierują się autorzy określonych przedłożeń, regulowanie sposobu organizacji Trybunału nie dokonuje się od nowa i „na pustym miejscu”. Dotyczy bowiem instytucji zastanej, o ukształtowanej infrastrukturze organizacyjnej, określonym dorobku i specjalistycznej wiedzy wykorzystywanej do wykonywania funkcji organu władzy.

³⁵ Zob. wyżej cytowane fragmenty uzasadnienia wyroku w sprawie K 47/15 (cz. III, a., pkt 7).

³⁶ Normatywnym źródłem tego obowiązku jest treść Wstępu do Konstytucji w tym fragmencie, jaki wskazuje na cele konstytucyjne, do których zaliczono m.in. rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych.

³⁷ Zob. pismo z 30 listopada 2016 r., *Opinia o projekcie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (druk nr 963), (BSA III-021-479/16) oraz przytaczane wyżej pismo z 15 grudnia 2016 r. – przyp. 33.

4. Analizowane obecnie rozwiązania z jednej strony likwidują dotychczasowe jednostki organizacyjne Trybunału Konstytucyjnego (Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej), z drugiej zaś przewidują ich ponowne utworzenie w dość podobnym charakterze. W nowym stanie prawnym utrzymana ma być bowiem Kancelaria Trybunału, a jej pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i z pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału mają tworzyć służbę prawną TK³⁸. W istocie więc ustawodawca znosi dotychczasową strukturę organizacyjną Trybunału niejako „przy okazji” zmiany ustawy, ale jednocześnie utrzymuje jej podstawowe segmenty. Zasadnicza zmiana ma więc odnosić się do pracowników Trybunału, a więc osób zapewniających ciągłość funkcjonowania tego organu. Autorzy projektu przewidują zniesienie mechanizmów stabilizujących stosunki pracy takich osób, przyjmując w tym zakresie arbitralne kryterium niezależne od merytorycznej oceny ich kwalifikacji i dorobku zawodowego. W efekcie rozwiązanie wynikające z art. 14 u.pwTK, wobec braku określenia jakichkolwiek motywów jego zastosowania, może prowadzić do osłabienia ciągłości i sprawności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, związanej z dopuszczalnością daleko idących zmian personalnych w obrębie kadry urzędniczej TK.
5. Krytyczna ocena proponowanych rozwiązań wykracza poza sygnalizowany uprzednio aspekt organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i dotyczy indywidualnych gwarancji przysługujących obecnym pracownikom Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału. W tym kontekście warto podkreślić, że *„praca jest nie tylko dobrem wyraźnie identyfikowanym na gruncie konstytucyjnym, ale jednocześnie objęta została ochroną ze strony państwa, jako istotny element dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji)”*³⁹. To oznacza, że *„ochrona pracy powinna być widziana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie. Jej ustrojowym źródłem jest przede wszystkim poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej”*⁴⁰. W konsekwencji ochrona ta oznaczać ma przede wszystkim zapobieganie arbitralności pracodawcy, a więc takiemu działaniu, które miałoby sprowadzać się do uznaniowego i – w istocie – dowolnego rozstrzygnięcia o statusie pracowników⁴¹. Co więcej, wymóg zachowania przejrzystych i jasnych reguł dostępu do służby publicznej zarówno w aspekcie „wejścia” – rozpoczęcia takiej służby – jak i „wyjścia”, czyli kryteriów jej zakończenia podlega ochronie na podstawie art. 60 Konstytucji⁴². W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że *„przepis dopuszczający możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego na podstawie niedających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów, pozostaje w sprzeczności także z art. 60 Konstytucji”*⁴³.
6. Na tym tle warto raz jeszcze zaznaczyć, że projekt nie określa żadnych kryteriów ani zasad, jakimi ma się kierować „pracodawca” przy dokonywaniu wyboru pracowników aktualnie wykonujących obowiązki służbowe we wspomnianych jednostkach organizacyjnych TK. Może skutkować uznaniowym, a przez to arbitralnym podejmowaniem decyzji w tym zakresie oraz stwarza to ryzyko nierównego traktowania pracowników przez władze publiczne. Co więcej, zastosowana w art. 14 ust. 2 u.pwTK konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy (czyli ustania *ex lege* stosunku zatrudnieniowego) w odniesieniu do osób, którym pracodawca – postępując całkowicie uznaniowo

³⁸ Zob. rozwiązania przewidziane w rozdziale 7 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z druku nr 253.

³⁹ Zob. wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41, cz. III, pkt 4.1.

⁴⁰ *Tamże*.

⁴¹ Por. wyrok w sprawie Kp 1/11, cz. III, pkt 6.8.

⁴² Zob. wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., K 51/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 4, cz. III, pkt 2.2.

⁴³ Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30, cz. III, pkt 5.

– nie złoży pisemnej propozycji nowych warunków pracy i płacy, w istocie skutkuje naruszeniem przysługującego każdemu pracownikowi konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W omawianej płaszczyźnie zachowanie pracodawcy nie będzie mogło być przedmiotem kontroli sądu pracy, skoro do ustania zatrudnienia w trybie art. 14 ust. 2 u.pwTK nie dojdzie na skutek czynności prawnej, w związku z czym pracownikowi nie będą przysługiwać roszczenia przewidziane w art. 45 § 1 Kodeksu pracy⁴⁴. W skrajnym przypadku może więc zdarzyć się tak, że w następstwie likwidacji Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału nowe warunki zatrudnienia nie zostaną przedstawione nikomu (żadnemu z aktualnych pracowników), wobec czego wszyscy dotychczasowi pracownicy wykonujący zadania służbowe w obydwu wymienionych wyżej komórkach organizacyjnych TK zostaną – wbrew własnej woli – „z dnia na dzień” pozbawieni możliwości zarobkowania oraz dostępu do służby publicznej, a dodatkowo – z braku odpowiedniej ku temu podstawy prawnej – nie będą mogli w postępowaniu sądowym zakwestionować decyzji pracodawcy o nieprzedstawieniu im nowych warunków zatrudnienia. Trzeba również zaznaczyć, że projektowana regulacja ignoruje przepisy prawa pracy, które gwarantują szczególną ochronę trwałości stosunku pracy niektórym grupom pracowniczym (np. osobom znajdującym się w wieku przedemerytalnym albo korzystającym z uprawnień związanych z rodzicielstwem).

7. Na tym tle można stwierdzić, że art. 14 ust. 2 u.pwTK może stanowić narzędzie umożliwiające wymianę całego personelu urzędniczego (pomocniczego) w Trybunale Konstytucyjnym. Rozwiązanie to narusza zatem liczne standardy (w tym również międzynarodowe) ochrony prawnej należne pracownikom oraz elementarne zasady współżycia społecznego. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że pracownikom zlikwidowanej Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału, z którymi stosunki pracy wygasły, zagwarantowano prawo do odprawy pieniężnej (art. 14 ust. 5 u.pwTK). Wypłata jednorazowego świadczenia osłonowego, jakim jest odprawa, nie uchyla bowiem skutków utraty zatrudnienia (źródła zarobkowania), a jedynie łagodzi stopień ich dotkliwości.
8. Analiza art. 14 ust. 2 i 3 u.pwTK nasuwa ponadto istotne wątpliwości dotyczące sposobu realizacji uprawnień wynikających z projektowanych rozwiązań. W art. 14 ust. 3 u.pwTK posłużono się ogólnikowym sformułowaniem „pracodawca”, zaś w art. 14 ust. 2 u.pwTK nie ustalono początkowej daty okresu, w trakcie którego pracodawca powinien zdecydować o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) pracownikowi nowych warunków zatrudnienia. Można wnosić zatem, że czynność ta może zostać dokonana już w pierwszych dniach obowiązywania opiniowanej ustawy, a więc jeszcze przed datą powołania Szefa Kancelarii TK w trybie przewidzianym w art. 13 ust. 4 u.pwTK. Mając na uwadze treść aktualnych oraz projektowanych rozwiązań normatywnych określających ustrój Trybunału Konstytucyjnego, w tym jego podział na wewnętrzne komórki organizacyjne, problematyczne wydaje się więc ustalenie właściwego rzeczowo organu, który w imieniu „pracodawcy” powinien przedsięwziąć czynności organizacyjno-kadrowe, o których stanowi się w art. 14 ust. 2 i 3 u.pwTK. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w zależności od daty, w której taka czynność zostanie dokonana, mogą to być aktualnie działające organy tj. Dyrektor Kancelarii Trybunału lub Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału albo nowy organ tj. Szef Kancelarii Trybunału – powołany w trybie art. 13 ust. 4 u.pwTK. Nie można również wykluczyć, że w opisanej sytuacji takim organem może być także Prezes TK. Enigmatyczność projektowanych unormowań w omawianej płaszczyźnie niesie ze sobą realne ryzyko permanentnego kwestionowania, przez

⁴⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023, poz. 1465).

zainteresowanych pracowników likwidowanych komórek organizacyjnych, skuteczności czynności kadrowych dokonywanych względem nich w trybie art. 14 ust. 2 i 3 u.pwTK. Okoliczność taka z całą pewnością nie sprzyja realizacji postulatu stabilizacji obrotu prawnego w stosunkach zatrudnieniowych.

9. Wątpliwości wzbudza również redakcja art. 14 ust. 4 u.pwTK, zgodnie z którym „wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem”. Na tle takiego sformułowania nasuwa się pytanie, czy wymieniony przepis będzie miał zastosowanie tylko w ściśle limitowanych przypadkach, tj. takich, w których przyczyną wypowiedzenia stosunku pracy będzie likwidacja Kancelarii Trybunału lub Biura Służby Prawnej Trybunału, czy też regulacja ta będzie stosowana również w przypadku wypowiedzenia uzasadnionego przez pracodawcę innymi przyczynami (np. nienależytym wykonywaniem obowiązków służbowych). Wskazane wątpliwości stają się o tyle istotne, że stosownie do projektowanego art. 14 ust. 5 u.pwTK, odprawa pieniężna w wysokości ustalonej według art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴⁵, przysługuje „pracownikom Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału, których stosunek pracy wygasa lub ulega rozwiązaniu”. Trzeba pamiętać, że rozwiązanie umownego stosunku pracy za wypowiedzeniem jest czynnością prawa pracy traktowaną zwyczajowo jako normalny sposób zakończenia stosunku pracy (art. 30 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy). Niemniej, brak dodatkowych przesłanek odnośnie do trybu oraz przyczyn rozwiązania stosunku pracy uprawniających do odprawy, o której stanowi art. 14 ust. 5 u.pwTK, prowadzi do wniosku, że wskazana odprawa będzie przysługiwać pracownikom Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału w każdym przypadku ustania ich zatrudnienia (wygaśnięcie, rozwiązanie), niezależnie od trybu (porozumienie stron, wypowiedzenie, rozwiązanie bez wypowiedzenia, upływ czasu, na który zawarto umowę terminową) oraz przyczyn zakończenia stosunku pracy (przyczyny dotyczące pracownika, niedotyczące pracownika).
10. Paradoksalnie może więc się okazać, że według projektowanego brzmienia art. 14 ust. 5 u.pwTK odprawa będzie przysługiwać również tym pracownikom likwidowanych komórek organizacyjnych TK, z którymi rozwiązano stosunek pracy bez wypowiedzenia w trybie art. 52 § 1 Kodeksu pracy tj. z winy pracownika w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych. Takie rozwiązanie – którego autorzy projektu nie uzasadniają – należy uznać za ewidentnie niespójne systemowo z innymi unormowaniami określającymi zasady wypłaty świadczeń osłonowych z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴⁶. Zakładając dodatkowo, że intencją autorów projektu rzeczywiście było przyznanie każdemu pracownikowi likwidowanej komórki organizacyjnej TK prawa do odprawy pieniężnej, powstaje pytanie o zgodność takiego rozwiązania z regułami prowadzenia prawidłowej gospodarki budżetowej w jednostkach sektora finansów publicznych, wyrażonymi m.in. w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁴⁷. Według nich, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

⁴⁵ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2024 r., poz. 61).

⁴⁶ Zob. w szczególności art. 10 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm.).

IV. Podsumowanie

Rozwiązania zawarte w opiniowanym projekcie budzą poważne wątpliwości konstytucyjne. Jak szczegółowo wyjaśniono (por. cz. III, lit. a), propozycja wynikająca z art. 7 u.pwTK wywołuje zastrzeżenia w kontekście art. 190 ust. 1 Konstytucji, a ewentualne skutki prawne zastosowania projektowanego unormowania mogą prowadzić do naruszenia zasady pewności i stabilności systemu prawnego (art. 2 Konstytucji).

Proponowany art. 11 ust. 1 u.pwTK prowadzący do skrócenia – w drodze decyzji ustawodawczej – kadencji urzędującego Prezesa TK może naruszać art. 10 i art. 7 w zw. z art. 194 ust. 2 Konstytucji. Co więcej, ewentualne podjęcie działań przewidzianych w projektowanym art. 11 ust. 2 u.pwTK abstrahuje od okoliczności związanych z zakończeniem kadencji Wiceprezesa TK oraz podjęciem działań przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK w lipcu 2023 r.

Zmiany wynikające z art. 14 u.pwTK w odniesieniu do jednostek organizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego są wątpliwe w kontekście zasady rzetelności i sprawności działania instytucji państwowych oraz ochrony pracy. Dają podstawę do arbitralnego i uznaniowego zakończenia stosunków pracy, przez co stoją w sprzeczności także z art. 60 Konstytucji. Rozwiązania przewidziane w art. 14 u.pwTK rodzą ponadto liczne wątpliwości w odniesieniu do sposobu i trybu ich stosowania z uwagi na daleko idący brak precyzji legislacyjnej.