

**HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-WP-020.81.15.2024**

Data wpływu **09.05.2024**

Rada Fundacji:

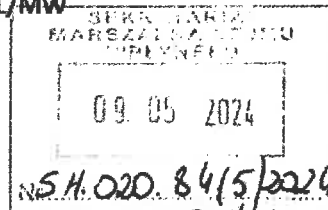
Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Hanna Machińska
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 30 kwietnia 2024 r.

169/2024/MPL/MW



Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W załączeniu przesyłam opinie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253) oraz poselskiego projektu ustawy: Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254).

Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie opublikowania przedmiotowych opinii oraz opinii innych organizacji społecznych zgłaszanych w toku procesu legislacyjnego na stronach internetowych Sejmu dotyczących druków nr 253 i 254. Ufam, że tego rodzaju decyzja sprzyjać będzie zapewnieniu transparentności procesu legislacyjnego i podniesieniu jego jakości, umożliwiając jego obserwatorom łatwe zapoznanie się z opiniami organizacji społecznych złożonymi w toku procesu stanowienia prawa. Doświadczenia związane z pracą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, który od dawna publikuje wszystkie tego rodzaju opinie na swoich stronach internetowych, wskazują, że rozwiązanie takie jest możliwe i potrzebne.

Z wyrazami szacunku

Maciej Nowicki



PODPIS ZAUFANY

MACIEJ
NOWICKI

05 91 57 04 73 77 99 (GSM)

Odkodowałeś numer weryfikacji elektronicznego podpisu. Zaufanie.

Prezes Zarządu

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Załączniki:

- 1) Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Sejm X kadencji, druk sejmowy nr 253)
- 2) Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy: Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (Sejm X kadencji, druk sejmowy nr 254)

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Hanna Machińska
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 30 kwietnia 2024 r.

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy: Przepisy wprowadzające
ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (Sejm X Kadencji, druk nr 254)**

Omawiany Projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym¹ deroguje aktualnie obowiązujące akty normatywne regulujące pracę Trybunału Konstytucyjnego oraz określające status jego sędziów. Jednocześnie zawiera rozwiązania o charakterze intertemporalnym, odpowiadające na wyzwania związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach. Te ostatnie, przynajmniej w części, mogą budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

Artykuł 7

W artykule 7 opiniowany Projekt przewiduje, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w wydaniu których brała udział osoba powołana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym 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 osoba powołana na jej miejsce, są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jedyny wyjątek w tej mierze projektodawcy przewidują w zakresie wydanych w indywidualnych sprawach orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych opartych na stanie prawnym ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania. Orzeczenia te i decyzje, o ile mają charakter prawomocny, pozostaną, w myśl Projektu, w mocy.

Oczywisty punkt odniesienia dla regulacji stwierdzającej nieważność i nieskuteczność wyroków Trybunału Konstytucyjnego stanowić musi art. 190 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. *Lege non distinguente*, regulacja ta nie wprowadza w tym zakresie żadnych wyjątków.

Co więcej, jeszcze do niedawna regulacja ta była rozumiana w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że atrybut ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego został *expressis verbis* uregulowany na poziomie konstytucyjnym². Zdaniem TK, w sposób bezwyjątkowy skutkuje on niewzruszalnością orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazywał przy tym, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym - jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego ("pozytywnego") upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało

¹ Dalej Projekt.

² Postanowienie TK z 12.11.2003 r., SK 10/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 91.

w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone, wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjnej zasady (atrybutu) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego bądź niektórych jej konsekwencji prawnych wynikających ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP³. Oba przywoływane przy tym judykaty wydane zostały na kanwie sytuacji, w których orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadły w składzie, w którym zasiadał sędzia wyłączony od rozpoznania sprawy z mocy prawa. Na tle tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego „wyklucza instytucję wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym lub inny środek wzruszania (zaskarżania) jego orzeczeń ze względu na określone przesłanki ich (ewentualnej) nieważności czy wadliwości”⁴.

Równie zasadnicze podejście prezentowała literatura przedmiotu, wskazując, że żaden organ państwa nie ma kompetencji do oceny, czy orzeczenie zostało wydane we właściwym składzie i z zachowaniem określonej w przepisach prawa procedurze, a tym samym, czy można mu przypisać cechy określone w art. 190 ust. 1 Konstytucji⁵. Podkreśla się w niej, że art. 190 Konstytucji jest wyrazem woli ustrojodawcy, by spory dotyczące konstytucyjności prawa rozstrzygane były w sposób wiążący przez profesjonalny i niezależny organ sądowy⁶. Takie uregulowanie zapewnić miało Trybunałowi rolę sądu ostatniego słowa, raz na zawsze przecinającego wątpliwości w zakresie konstytucyjności norm prawnych⁷. Niewątpliwie rozwiązanie takie związane było także z konstytucyjną rolą Trybunału występującego jako negatywny ustawodawca. Uregulowanie takie gwarantowało, że raz derogowana przez Trybunał norma prawna nie ulegnie odzyskaniu wskutek zmiany orzeczenia Trybunału. Wreszcie regulacja ta stanowić miała kres kompetencji Sejmu umożliwiającemu mu władcze anihilowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego kwalifikowaną większością głosów. Słusznie wskazywano, że taka rola Sejmu uniemożliwia Trybunałowi pełnienie roli obrońcy Konstytucji i gwaranta zapisanych w niej praw i wolności obywatelskich⁸.

Z drugiej strony, w literaturze przedmiotu pojawiają się także opinie, które odbiegają od dotychczasowej interpretacji art. 190 ust. 1 Konstytucji. Przykładowo, M. Wiącek wskazuje na konstytucyjną dopuszczalność wdrożenia procedury kontroli orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w wyjątkowych wypadkach. Autor ten podkreśla, że „[n]ie tylko prawomocne orzeczenie sądu, ale także wyrok wydany przez TK może być hipotetycznie obciążony takimi wadami proceduralnymi, które mogą uzasadniać uchylenie wyroku i ponowne rozpoznanie konkretnej sprawy”⁹.

Do problemu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w nieprawidłowych składach odnosiły się również sądy. Przykładowo Sąd Rejonowy dla Wrocławia Krzyków we Wrocławiu pominął w procesie orzekania treść wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny

³ Postanowienie TK z 17.07.2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 72.

⁴ Postanowienie TK z 12.11.2003 r., SK 10/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 91.

⁵ A. Mączyński, J. Podkowik, Komentarz do art. 190 Konstytucji [w:] L. Bosek, M. Safjan, Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, art. 87-243, Warszawa 2016, str. 1190.

⁶ A. Mączyński, J. Podkowik, Komentarz do art. 190 Konstytucji [w:] L. Bosek, M. Safjan, Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, art. 87-243, Warszawa 2016, str. 1192.

⁷ Ibidem.

⁸ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 190.

⁹ 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. Taking Stock of Europe's Actions*, red. A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt, „Springer” 2021, s. 31-32.

w sprawie K 16/17¹⁰, posiłkując się argumentem dotyczącym nieprawidłowego obsadzenia składu orzekającego w tej sprawie¹¹. Z kolei w swoim ostatnim orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazał¹², że wyrok wydany z udziałem osoby powołanej w skład Trybunału Konstytucyjnego na miejsce już zajęte nie jest wyrokiem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając to zagadnienie, nie da się także abstrahować od orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w wyrokach w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. p. Polsce¹³ oraz M.L. p. Polsce¹⁴ wskazał nieprawidłowy skład Trybunału Konstytucyjnego rozpoznającego sprawy skarżących jako przejaw naruszenia ich prawa do sądu (w pierwszej ze spraw) oraz niezgodnej z prawem ingerencji w prawo do prywatności (w drugiej ze spraw). Sformułowane na gruncie omawianych orzeczeń rekomendacje Komitetu Ministrów wprost odwołują się do potrzeby uregulowania na gruncie krajowego stanu prawnego statusu orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w nieprawidłowo ukształtowanym składzie¹⁵.

Odnosząc tę kwestię bezpośrednio do treści art. 7 Projektu, należy wskazać, że jego regulacja zdecydowanie pozostaje w opozycji do dotychczasowego i powszechnego rozumienia art. 190 ust. 1 Konstytucji. W istocie bowiem przyznaje Sejmowi kompetencje do władczego rozstrzygania w przedmiocie ważności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W świetle projektu to Sejm ma być władny do decydowania o tym, które orzeczenia Trybunału powinny zostać uznane za ważne, a które nie. Jednocześnie Sejm zyskuje pozakonstytucyjną kompetencję do decydowania w przedmiocie powodów, dla których orzeczenia Trybunału powinny zostać unieważnione, a także określania skutków takiego unieważnienia. Ten ostatni element stanowi więc przejaw ograniczenia powszechnej mocy obowiązywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie HFPC, standardu takiego nie da się pogodzić z konstytucyjnymi zasadami równowagi i podziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasadą niezależności sądów i trybunałów (art. 173 Konstytucji). Rozwiązanie to narusza również art. 239 Konstytucji, który wyraźnie przewidywał tymczasowy charakter kompetencji Sejmu do podejmowania decyzji w przedmiocie odrzucenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność ustaw. Kompetencja ta uległa wyczerpaniu z chwilą upływu 2 lat od momentu wejścia w życie Konstytucji RP.

Nie sposób także nie zauważyć, że tego rodzaju rozwiązanie miałoby charakter precedensowy i mogłoby posłużyć w przyszłości do podejmowania podobnych działań przez większość polityczną w celu ataku na niezależność Trybunału Konstytucyjnego i sparaliżowania jego konstytucyjnej funkcji. W przeszłości ataki tego rodzaju miały już miejsce, przybierając wówczas formę faktycznej odmowy publikowania orzeczeń TK.

Niezależnie od tych wątpliwości, Projektowaną regulację należy rozważyć również w świetle dylematu, jakie kompetencje przysługują organom państwa przy odwracaniu negatywnych skutków kryzysu praworządności. Jak wszystkie przepisy Konstytucji, wyrażona w art. 190 Konstytucji zasada ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podlega wykładni. Interpretacja ta nie może być prowadzona w oderwaniu od innych przepisów Konstytucji,

¹⁰ Wyrok TK z 26.06.2019 r., K 16/17, OTK-A 2019, nr 49.

¹¹ Postanowienie Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków z 25 listopada 2019 r., sygn. akt VII W 256/19.

¹² Postanowienie SN z 13.12.2023 r., I KZP 5/23, LEX nr 3644320.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. p. Polsce, skarga nr 4907/18.

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 14.12.2023 r. w sprawie M.L. p. Polsce, skarga nr 40119/21.

¹⁵ Komitet Ministrów Rady Europy, *Interim Resolution CM/ResDH(2023)142 on the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case Xero Flor w Polsce sp. z o.o. against Poland*.

w tym zasad wyrażonych w Rozdziale I ustawy zasadniczej. Trafnie w tym, kontekście wskazuje M. Szwed, że punktem odniesienia w tym zakresie może być chociażby art. 7 Konstytucji¹⁶, ustanawiający konstytucyjną zasadę legalizmu. Autor ten podkreśla, że zasada ta musi oddziaływać na konstytucyjną regulację odnoszącą się do ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wśród innych argumentów, których można byłoby użyć przy wykładni art. 190 Konstytucji, znaleźć by można wymóg poszanowania prawa międzynarodowego, konieczność bezpośredniego stosowania Konstytucji, czy, wynikający z art. 2 Konstytucji, wymóg zagwarantowania, aby postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym miało charakter rzetelny, a sam Trybunał cechował się niezależnością i bezstronnością. W wyliczeniu tym nie sposób również pominąć zasad powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym zakazu wybierania sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca już obsadzone (wyinterpretowanego z treści art. 194 ust. 1 Konstytucji)..

Paradoksalnie, również Trybunał Konstytucyjny nie podchodzi do zasady ostateczności orzeczeń trybunalskich w sposób absolutnie bezwzględny. Pewnym odstępstwem w tym zakresie jest praktyka dopuszczająca ponowne orzekanie w sprawie zgodności z normami wyższego rzędu norm wcześniej badanych przez TK, jeśli wnioskodawca sformułował nowe zarzuty lub podniósł nowe argumenty, których Trybunał nie rozpatrzył w poprzednim postępowaniu¹⁷. Trudno nie dostrzec analogii tej sytuacji do przesłanki *propter nova* stanowiącej na gruncie postępowania karnego podstawę do wznowienia postępowania.

Ponadto, przyjęcie poglądu o bezwzględnej niewzruszalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego prowadzić musiałoby do akceptacji rażąco wadliwego ukształtowania oraz działania Trybunału. W jego ramach wszystkie organy państwa zobowiązane byłyby szanować orzeczenia wydane w wyniku popełnienia przestępstwa (np. korupcji), czy te wydane w wyniku zamachu na nieusuwalność sędziów Trybunału Konstytucyjnego i powołanie w ich miejsce nowych. Oznaczałoby to w istocie, że Konstytucja pozostaje bezsilna wobec istotnych naruszeń zasad ustrojowych i roli Trybunału Konstytucyjnego. Pogląd ten należy odrzucić jako zbyt daleko idący.

Należy przy tym zdecydowanie podkreślić, że wadliwy charakter działania Trybunału Konstytucyjnego w latach 2017-2024 wyraźnie odbiega od sytuacji obserwowanej w 2015 i 2016 r., w której względem Trybunału Konstytucyjnego prezentowane były zarzuty działania z naruszeniem prawa regulującego postępowanie przed Trybunałem. Kwestia ta została, zdaniem HFPC, szczegółowo i przekonująco wyjaśniona w ówczesnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁸. Z drugiej strony, nie da się niestety również uznać, że orzeczenia TK wydane w składzie z udziałem osób powołanych na miejsca już zajęte mają charakter orzeczeń nieistniejących i nie wywołują jakichkolwiek skutków prawnych¹⁹. Regulacja taka stanowiłaby w istocie próbę zaklinania rzeczywistości. Omawiane orzeczenia Trybunału doprowadziły bowiem do zmian w systemie prawa, bardzo znacząco oddziałując na sytuację faktyczną i prawną jednostek.

¹⁶ Interim Resolution CM/ResDH(2023)142 on the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case Xero Flor w Polsce sp. z o.o. against Poland.

¹⁶ M. Szwed, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 254).

¹⁷ Zob. np. wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014, nr 7, poz. 80.

¹⁸ Zob. np. wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, nr 31.

¹⁹ Stąd stanowisko HFPC związane z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie K 1/20, w części wskazującej, iż orzeczenia to ma charakter orzeczenia nieistniejącego, uznajemy za błędne.

Niezależnie od wadliwości orzeczeń TK, ustawodawca zwykły nie ma prawa do władczego rozstrzygnięcia, które orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego należy pozostawić w obrocie, a które unieważnić. Kompetencje do tego może mieć z całą pewnością sam Trybunał Konstytucyjny. Droga do tego celu wiedzie zaś przez dokonanie wykładni przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym odnoszących się do niedopuszczalności wydania orzeczenia. Działaniem, które może w tym zakresie podjąć ustawodawca, jest jedynie stworzenie Trybunałowi możliwości podjęcia tej kwestii poprzez odpowiednie ukształtowanie postępowania przed Trybunałem, w tym m.in. doprecyzowanie przesłanek umorzenia postępowania, w części obejmującej niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W wypadku wyroków afirmatywnych wydanych w nieprawidłowych składach Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy mieliby możliwość ponownego złożenia wniosku o kontrolę konstytucyjności danego uregulowania. W przypadku skarg konstytucyjnych wymagane byłoby stworzenie odpowiedniej podstawy proceduralnej uprawniającej do ponownego złożenia skargi konstytucyjnej.

Inny sposób postępowania dotyczyłby wyroków negatywnych. W ich przypadku, dla zapewnienia stabilności i przewidywalności systemu prawa, konieczne byłoby uprzednie każdorazowe uchwalenie przez ustawodawcę nowych regulacji, identycznych lub bardzo zbliżonych do tych, które zostały zakwestionowane poprzednio przez Trybunał Konstytucyjny w nieprawidłowym składzie. Ich ewentualne zaskarżenie otwierałoby drogę do ponownej oceny omawianej regulacji.

Zdaniem HFPC, taki model odniesienia się do problemu nieprawidłowego obsady Trybunału Konstytucyjnego stworzyłby efektywną odpowiedź na problem jego nienależytej obsady. Jednocześnie szanowałby konstytucyjną tożsamość samego Trybunału, pozostawiając mu ostatnie słowo. Rozwiązanie to pozostawiałoby samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość zweryfikowania swojego orzecznictwa dotyczącego ostatecznego charakteru orzeczeń, dając mu jednocześnie możliwość odniesienia się do problemów związanych z funkcjonowaniem Trybunału w latach 2017-2024 i decydowania o skali odpowiedzi na te problemy. Dodatkową zaletą takiego rozwiązania jest to, że nie ogranicza ono problemu nieprawidłowo ukształtowanych składów Trybunału Konstytucyjnego do kwestii osób powołanych na miejsca już zajęte, ale pozwala także na odniesienie się do nieprawidłowego sposobu kształtowania składów Trybunału przez jego kierownictwo.

W przypadku, w którym projektodawcy, mimo pojawiających się w tym przedmiocie wątpliwości, zdecydowałiby się na pozostanie przy modelu zaprezentowanym w art. 7 Projektu, koniecznym byłoby jego znaczne przeformułowanie.

Po pierwsze, w obecnym brzmieniu, definiując „osobę nieuprawnioną do orzekania”, Projekt odwołuje się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które w przypadku 3 z 5 osób objętych tą definicją wydane zostały później od aktu ich wadliwego wyboru na stanowisko sędziego TK. Wydaje się, że właściwszym rozwiązaniem byłoby odwołanie się wprost do przepisów Konstytucji regulujących proces wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W drugiej kolejności, należałoby rozważyć doprecyzowanie momentu, w którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego tracą ważność i nie wywierają skutków prawnych. Obecny kształt regulacji pozwala przyjąć, że regulacja ta zadziała względem wspomnianych wyroków TK od chwili ich wydania, z mocą wsteczną, modelując na nowo stan prawny. Taki sposób rozumienia omawianej regulacji w konkretnych stanach faktycznych może prowadzić do

naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania jednostki do państwa i pewności prawa.

Wreszcie, HFPC już na etapie opracowywania przedmiotowego projektu wskazywała²⁰ na zróżnicowany charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w nieprawidłowym składzie. Podkreślała przy tym, że większość z nich nie ma charakteru ekscesów orzeczniczych. Fundacja wskazywała na konieczność takiego uregulowania działań naprawczych, które zagwarantuje poszanowanie praw jednostek układających swoje interesy w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym stanu prawnego ukształtowanego zgodnie z orzeczeniem TK wydanym w nieprawidłowym składzie. W tym kontekście Fundacja apelowała m.in. o wprowadzenie regulacji ograniczających negatywne skutki uznania wyroków Trybunału Konstytucyjnego za nieważne i niewywołujące skutków prawnych. Regulacja ta powinna być procedowana jednocześnie z przedmiotowym projektem, tak aby możliwe było dokonanie kompleksowej oceny wprowadzanych nią skutków. Przyjęcie Projektowanej regulacji bez ustawy ośłonowej, regulującej sytuację jednostek układających swoje interesy w zaufaniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, prowadzić będzie do chaosu i pogłębienia kosztów, jakie ponoszą one w związku z kryzysem konstytucyjnym. W tym kontekście wskazać można na liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zasadniczo wpływające na sytuację prawną jednostek. Tylko w ostatnim roku orzeczenia te odnosiły się m.in. do kwestii opodatkowania podatkiem od nieruchomości garaży²¹, definicji budowli dla potrzeb wymiaru tego podatku²², wysokości minimalnego wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym²³, zasad odpowiedzialności członków zarządów spółek prawa handlowego²⁴, zasad wyliczania emerytury na nowo²⁵ czy procedury wpisu do gminnej ewidencji zabytków²⁶. Przykłady te obrazują jedynie wycinek konsekwencji, jakie nieść będzie za sobą blankietowe unieważnienie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, bez jednoczesnego zapewnienia jednostkom należytej osłony, uniezależniającej ich sytuację od negatywnych skutków projektowanego założenia.

Co istotne, względem proponowanego rozwiązania można postawić również zarzut zbytniego skupienia się na kwestii udziału w składzie Trybunału Konstytucyjnego osób powołanych w skład Trybunału na miejsca już obsadzone, a więc z naruszeniem przepisów Konstytucji. Rozważenia wymaga także jednak kwestia niezgodnego z prawem kształtowania składów Trybunału przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, najprawdopodobniej w celu manipulacji wydanym przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem. Działania te interpretować należy jako przejaw naruszenia wskazanego w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony zgodnie z prawem²⁷. Zarzut tego rodzaju aktualizuje się, w każdym postępowaniu, w którym skład TK wyznaczony był z pominięciem ustawowych reguł. Działania te interpretować można jako wyczerpujące znamiona przestępstwa stypizowanego w art. 231 Kodeksu karnego, a więc pod względem skali

²⁰ M. Szwed, Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób.

²¹ Wyrok TK z 18.10.2023 r., SK 23/19, OTK-A 2023, nr 88.

²² Wyrok TK z 4.07.2023 r., SK 14/21, OTK-A 2023, nr 59.

²³ Wyrok TK z 13.06.2023 r., SK 83/19, OTK-A 2023, nr 54.

²⁴ Wyrok TK z 12.04.2023 r., P 5/19, OTK-A 2023, nr 45.

²⁵ Wyrok TK z 15.11.2023 r., P 7/22, OTK-A 2023, nr 84.

²⁶ Wyrok TK z 15.11.2023 r., P 7/22, OTK-A 2023, nr 84.

²⁷ M. Szwed, The Polish Constitutional Tribunal Crisis from the Perspective of the European Convention on Human Rights, European Constitutional Law Review.

naruszenia bardzo zbliżone do przypadku zasiadania w składzie Trybunału osób wybranych na miejsca już zajęte (co może być badane w świetle art. 227 Kodeksu karnego).

Problematyczne może być także stosowanie regulacji art. 7 ust. 4 Projektu. Przewiduje on, że orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w chwili wejścia w życie przedmiotowej ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem TK uznanym za nieważny pozostaną w mocy. Na tle tego przepisu rodzą się istotne wątpliwości dotyczącego tego, co stanie się z orzeczeniami i decyzjami administracyjnymi, których nie będzie cechowała prawomocność. *A contrario*, należałoby przypuszczać, że zostaną one uchylone jako wydane na podstawie niewłaściwego, z punktu widzenia oceny dokonywanej przez sąd lub organ II instancji, stanu prawnego. Omawiana regulacja nie rozróżnia przy tym uregulowań o charakterze materialnym i proceduralnym. Posłużenie się przez nią wyrażeniem „wydane (...) na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem” wskazuje, że konsekwencje w postaci konieczności uchYLENIA orzeczenia lub decyzji mogą dotyczyć także wyłącznie zmian proceduralnych, niewpływających w żaden sposób na treść wydanego orzeczenia lub decyzji. Kwestia ta wymaga doprecyzowania w toku prac legislacyjnych.

Ostatnia z uwag dotyczących art. 7 odnosi się do treści ust. 5. Zgodnie z nim Trybunał sporządza i podaje do publicznej wiadomości listę nieważnych wyroków i postanowień. Lista ta podlega publikacji w Dzienniku Ustaw. Zdaniem HFPC, projektodawcy powinni wprost wskazać, który z organów Trybunału będzie wprost właściwy do sporządzenia i podania do publicznej wiadomości listy nieważnych orzeczeń.

Artykuł 8

Projekt przewiduje, że postanowienia Trybunału o odmowie nadania biegu skardze lub wnioskowi, lub dotyczące umorzenia postępowania pozostaną w mocy, nawet jeśli zostały wydane przez osobę nieuprawnioną do orzekania. Rozwiązanie to należy traktować w kategoriach niekonsekwencji projektodawcy, który z jednej strony przewiduje daleko idące skutki dla orzeczeń TK wydanych w pełnym składzie skażonych przez obecność od 1 do 3 osób wybranych na miejsca już zajęte, a jednocześnie utrzymuje w mocy orzeczenia wydane samodzielnie przez takie osoby.

Niezależnie od tego, pozytywnie ocenić należy rozwiązanie wskazane w art. 8 ust. 2 Projektu, które przyznaje skarżącym, w przypadkach postanowień o odmowie nadania biegu lub umorzeniu postępowania prawa do ponownego wniesienia skargi konstytucyjnej w terminie 3 miesięcy. Rozwiązanie to jawi się jako skuteczny sposób wykonania wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. w Polsce p. Polsce*.

Artykuł 11

Projekt przewiduje, że od dnia wejścia w życie ustawy obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonywać będzie sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym. Wydaje się, że rozwiązanie to wychodzi z założenia, że w chwili wejścia w życie przedmiotowej ustawy w Trybunale Konstytucyjnym nie będzie osoby powołanej na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. W takiej sytuacji konstytucyjnie dopuszczalne byłoby stworzenie regulacji opisującej skutki *interregnum* w Trybunale i określającej kryteria wskazania sędziego kierującego pracami Trybunału przy braku Prezesa i Wiceprezesa TK. Niemniej, projektodawcy nie mogą domniemywać, że w chwili wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał nie będzie miał kierownictwa, ani wprowadzać w życie

uregulowań w istocie obchodzących konstytucyjną rolę Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Rozwiązania takie naruszają treść art. 194 ust. 2 Konstytucji.

Artykuł 14

Wątpliwości Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka budzą także przedstawione w art. 14 Projektu regulacje przejściowe odnoszące się do pracowników Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału. Przewidują one, że stosunki pracy z pracownikami ww. grup wygasną z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, o ile nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy lub odmówią oni akceptacji nowych warunków pracy i płacy. Zmiana ta powiązana jest niewątpliwie z reorganizacją zaplecza administracyjnego Trybunału Konstytucyjnego, w tym zniesienia Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego i Biura Służby Prawnej Trybunału oraz powołania w ich miejsce jednolitego ciała w postaci Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie porównanie zakresu zadań likwidowanych i tworzonych instytucji prowadzi do wniosku, że nie ulegną one zasadniczym zmianom.

Tym samym rozwiązanie to wydaje się być bardzo zbliżone do tego, które zostało wdrożone w Ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁸. Na tle tego uregulowania HFPC wskazywała²⁹, że stoi ono w sprzeczności z treścią ustrojowej zasady ochrony pracy, jednocześnie unicestwiając szczególną ochronę przysługującą poszczególnym kategoriom pracowników, np. kobietom korzystającym z ochrony stosunku pracy w okresie ciąży i macierzyństwa, czy osobom w wieku przedemerytalnym.

Ponadto, w odniesieniu do omawianej regulacji należy postawić zarzut pozostawienia pracodawcy zbyt szerokiego władztwa w tym zakresie i niewyznaczenia jakichkolwiek kryteriów merytorycznych, którymi miałby się on kierować w procesie weryfikacji kadry urzędniczej Trybunału Konstytucyjnego. Brak ten, w połączeniu z zakończeniem stosunku pracy w drodze ustawowego wygaszenia, powodował będzie po stronie pracowników Trybunału Konstytucyjnego znaczną trudność w dochodzeniu swoich roszczeń przed sądami pracy, skutkując nieefektywnością gwarancji ujętej w art. 45 Konstytucji.

Co więcej, względem omawianego rozstrzygnięcia można byłoby również postawić zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Na tle tej regulacji Trybunał Konstytucyjny w przeszłości wskazywał, że odnosi się ona również do zagadnienia „pozostawiania w służbie publicznej aż do jej opuszczenia”³⁰. W efekcie ustawodawca „powinien w sposób jednakowy dla wszystkich obywateli uregulować zarówno kryteria zwalniania ze służby publicznej, jak i procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie”³¹. Co więcej w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę na powiązanie ochrony pracy z zasadą godności ludzkiej, wskazując, że dyktuje ona nakaz przyjęcia reguł stanowienia i interpretacji prawa, które zakazywać będą arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy³².

²⁸ 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 z późn. zm.).

²⁹ M. Wolny, „Pracuje tak jak powinien”? Trybunał Konstytucyjny w 2017 r., str. 9-10.

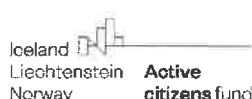
³⁰ Wyrok TK z 23.01.2014 r., K 51/12, OTK-A 2014, nr 1, poz. 4.

³¹ Wyrok TK z 23.01.2014 r., K 51/12, OTK-A 2014, nr 1, poz. 4.

³² Wyrok TK z 14.06.2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.

Trybunał wskazywał, że ustawodawca ma stosunkowo szeroki zakres swobody regulacyjnej oraz doboru pożądanых przez siebie środków, decydując się na modyfikację statusu pracowników i przysługujących im praw. „Musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju oraz formy ich zatrudnienia”³³.

Mając na uwadze tę perspektywę, należałoby postulować wykreślenie z treści Projektu regulacji pozwalających na ustawowe wygaszanie stosunków pracy określonych kategorii pracowników. Wydaje się, że dostateczną odpowiedź na zmiany reorganizujące pracę aparatu urzędniczego Trybunału Konstytucyjnego mogą zapewnić przepisy Kodeksu pracy regulujące zasady zakończenia stosunku pracy.



*Opinia została opracowana w ramach działań
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dofinansowanych z Funduszy Norweskich
w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*

³³ Wyrok TK z 14.06.2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.