



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2024 r.

NRA.12-SM-1.49.2024

O P I N I A

**Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

**do poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę
o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 254)**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest złożony przez grupę posłów projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „Projekt”), wniesiony do Sejmu RP w dniu 6 marca 2024 roku (jako druk sejmowy nr 254).

Celem Projektu jest likwidacja stanu dysfunkcyjności systemu kontroli konstytucyjności prawa poprzez przywrócenie właściwego miejsca i rangi Trybunału Konstytucyjnego w demokratycznym systemie organów państwowych. Dlatego też kompleksowe zmiany w zakresie organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego obejmują dwie propozycje legislacyjne: 1) projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (wniesiony do Sejmu w dniu 6 marca 2024 r., jako druk sejmowy nr 253, dalej: „Projekt ustawy o TK”) oraz 2) niniejszy Projekt. Są one ze sobą nierozzerwalnie związane. Celem Projektu ustawy o TK jest stworzenie trwałych podstaw normatywnych pozwalających na odbudowanie autorytetu Trybunału Konstytucyjnego oraz

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.87.16.2024

Data wpływu 23.05.24r.

przywrócenie efektywnej, rzetelnej i niezależnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Dlatego też na podstawie dotychczas obowiązujących ustaw regulujących organizację i działanie TK¹ zaproponowano rozwiązania określające w sposób jednolity pod względem materialnym i proceduralnym funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, w oparciu o najlepsze i sprawdzone wzorce. Celem Projektu jest natomiast rozwiązanie problemów związanych z legalnością orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych z udziałem osób nieuprawnionych, a także prawidłowym powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie proponowane przepisy mają zatem za zadanie dostosować Trybunał w jego obecnym kształcie do potrzeb wynikających z Projektu ustawy o TK.

Ponadto Projekt przewiduje przepisy intertemporalne w zakresie postępowań wszczętych i niezakończonych przed Trybunałem przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Celem Projektu jest ponadto umożliwienie dobrowolnego przejścia w stan spoczynku sędziom TK, których kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie Projektu. W opinii Wnioskodawcy, procedura ta stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej i powinna mieć w związku z tym zastosowanie również wobec trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji, od których Prezydent RP nie odebrał ślubowania.

W Projekcie przewidziana została zmiana dotycząca organizacji i funkcjonowania Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego oraz statusu pracowników dotychczasowych jednostek stanowiących zaplecze administracyjne TK, w postaci Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej Trybunału, utworzonych na mocy art. 16 ustawy o organizacji TK z 2016 r. i ustawy przepisy wprowadzające TK z 2016 r. Ponadto Projekt przewiduje uchwalenie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego oraz Statutu Kancelarii Trybunału.

Projekt obejmuje szesnaście artykułów, które można podzielić na dwie grupy.

W pierwszej grupie przepisów – od art. 2 do art. 5 – przewidziane zostały zmiany ustaw, które znowelizowano na mocy pakietu ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego z 2016 roku, tj. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. 2019, poz. 2393), ustawy z

¹ Poczynając od ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1985, Nr 22, poz. 98 ze zm.), poprzez ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 ze zm.), ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1064); ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2016, poz. 1157), aż po pakiet ustaw: z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. 2019, poz. 2393 – dalej: „ustawa o organizacji TK”), z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (tj. Dz. U. 2018, poz. 1422 – dalej: „ustawa o statusie STK”) oraz 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. 2016, poz. 2074 ze zm. – dalej: „ustawa przepisy wprowadzające TK”).

dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (tj. Dz. U. 2018, poz. 1422) oraz ustawy 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. 2016, poz. 2074 ze zm.) – poprzez powrót do ich pierwotnego brzmienia.

W drugiej grupie przepisów – od art. 6 do art. 16 – przewidziano regulacje uchylające, przejściowe, dostosowujące, intertemporalne oraz końcowe, związane z procesem przywracania właściwego miejsca i roli Trybunału Konstytucyjnego w systemie konstytucyjnych organów państwowych.

II. Uwagi ogólne

Poselska inicjatywa legislacyjna mająca na celu przywrócenie Trybunałowi Konstytucyjnemu jego pozycji ustrojowej, zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji RP² oraz zasad demokratycznego państwa prawnego, a co za tym idzie ochrony wolności i praw jednostek – jest niewątpliwie założeniem słusznym. Wychodzi naprzeciw nie tylko postulatowi płynącemu ze strony znaczącej większości środowiska prawniczego, ale przede wszystkim wykonuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane przed 2016 roku³, realizuje dyrektywy płynące z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁴ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)⁵, jest konsekwencją uruchomienia wobec Polski

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”

³ W szczególności wyrok TK z 3 grudnia 2016 r., K 34/15 (OTK ZU-A 2016, nr 11, poz. 185); wyrok z 9 grudnia 2015 r., K 35/15 (OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 186); wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15 (OTK ZU-A 2018, poz. 31).

⁴ M.in. wyroki i postanowienia TS: z 19 listopada 2019 w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (EU:C:2019:982); z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa (Zb. Orz. 2021, s. 153); z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 KE p. Polsce (ECLI:EU:C:2021:593); z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 W. Ż. i Sąd Najwyższy (ECLI:EU:C:2021:798); z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 KE p. Polsce (Zb. Orz. 2021, s. 596) – odnoszące się do unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej przez niezależny, bezstronny i ustanowiony uprzednio na mocy ustawy sąd lub trybunał, wydane w kontekście ustanowienia Krajowej Rady Sądownictwa, Izby Dyscyplinarnej Sadu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej SN. Mają one zastosowanie do ukształtowania zgodnie z prawem traktatowym oraz europejskim składu Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast w toku jest sprawa wniesiona 17 lipca 2023 r. ze skargi KE - Komisja Europejska przeciwko Polsce, C-448/23.

⁵ M.in. wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r., w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 (HUDOC VII.510.147.2019); wyrok z 14 grudnia 2023 r., w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21 (wyrok w języku polskim dostępny jest na stronie <https://arch-bjp.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/index.html?ComplainantYear=0&Code=40119%2f21&CaseType=Decision%2cSentence> [dostęp: 8.04.2024] lub na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14264> [dostęp: 8.04.2024]).

postępowania przeciwnaruszeniowego⁶ w trybie art. 258 TFUE⁷ oraz wyrażonego przez Komisję Europejską stanowiska co do istnienia poważnych wątpliwości w zakresie łamania zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE⁸ a stanowiącej fundament Unii Europejskiej⁹. Projekt uwzględnia ponadto opinie organów unijnych¹⁰ i instytucji międzynarodowych¹¹, takich jak tzw. Komisja Wenecka¹² czy Komitet Praw Człowieka, które w ramach swoich kompetencji wyraziły zaniepokojenie negatywnym wpływem reform prawa, w tym nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 oraz 2016 roku, a także lekceważeniem niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez organy władzy publicznej – na działalność i niezawisłość Trybunału¹³. Podkreślano przy tym, że reformy te mają negatywny wpływ na wykonywanie Międzynarodowego Paktu

⁶ Komisja Europejska 22 grudnia 2021 r. wszczęła przeciwko Polsce postępowanie, w którym zarzuciła uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez państwo członkowskie w związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i Jego orzecznictwem, w szczególności wyrokami z 14 lipca 2021 r., sprawa P 7/20 oraz z 7 października 2021 r., sprawa K 3/21. W wyrokach tych polski TK rozpatrzył niezgodność z Konstytucją RP postanowień unijnych traktatów, jednocześnie wyraźnie zakwestionował zasadę pierwszeństwa prawa UE. W związku z brakiem reakcji władz polskich Komisja Europejska 15 lutego 2023 r. skierowała przeciwko Polsce kolejną już skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie art. 258 TFUE https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842.

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. - wersja skonsolidowana 2016), dalej „TFUE”

⁸ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. - wersja skonsolidowana 2016), dalej „TUE”

⁹ Wskazać również należy, że Komisja Europejska przyjęła w związku z narastającym kryzysem konstytucyjnym wokół Trybunału Konstytucyjnego pakiet zaleceń odnoszących się m.in. do problemu niewykonywania orzeczeń przez TK z 2015 i 2016 roku, systemowego zagrożenia praworządności oraz dopuszczenia do składu orzekającego w TK trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji bez ważnej podstawy prawnej, a co za tym idzie utraty przez TK niezależności: 1) zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2016/1374 przyjęte 26 czerwca 2016 r.; 2) zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2016/146 przyjęte 21 grudnia 2016 r.; 3) zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2017/1520 przyjęte 26 lipca 2017 r.; 4) zalecenie w sprawie praworządności (UE) 2018/103 przyjęte 20 grudnia 2017 r.

¹⁰ M.in. rezolucje Parlamentu Europejskiego, w których wyrażono głębokie zaniepokojenie paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, zagrażającego demokracji, prawom człowieka i praworządności: rezolucja PE z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)); rezolucja PE z 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP)); rezolucja PE z 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)); rezolucja PE z 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 - 2017/0360R(NLE)).

¹¹ M.in. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło: rezolucję z 11 października 2017 r. w sprawie nowych zagrożeń dla praworządności w niektórych państwach członkowskich Rady Europy (rezolucja nr 2188 (2017)); rezolucję z 26 stycznia 2021 r. „Sędziowie w Polsce i w Republice Mołdawii muszą pozostać niezawisli” (rezolucja nr 2359 (2021)); rezolucję z 26 stycznia 2020 r. w sprawie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce nr 2316 (2020).

¹² Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) - Opinia CDL-AD(2016)026 w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 108. Sesji Plenarnej (Wenecja, 14-15 października 2016 r.), czy opinia CDL-AD(2016)001 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. Sesji Plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 r.).

¹³ Uwagi końcowe do siódmego sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętego w dniu 31 października 2016 r. przez Komitet Praw Człowieka ONZ.

Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁴ oraz stanowią naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka¹⁵.

Zarówno cel, jak i niezbędność uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawione przez Wnioskodawcę w uzasadnieniu Projektu nie budzą żadnych wątpliwości. Co do zasady zaproponowane w Projekcie rozwiązania należy ocenić pozytywnie. W pierwszej kolejności konieczne jest poczynienie uwag natury ogólnej, które są nierozzerwalnie związane z treścią Projektu ustawy o TK, jako że służą jej wprowadzeniu w życie.

1. Po pierwsze, konieczne jest podkreślenie, że Projekt zmierza do usunięcia zasadniczego problemu związanego z istnieniem kryzysu konstytucyjnego wywołanego szeregiem zmian legislacyjnych dotyczących działania Trybunału Konstytucyjnego, a zapoczątkowanych uchwaleniem przez Sejm VIII kadencji pakietu ustaw w listopadzie i grudniu 2016 roku. Nie bez znaczenia są również działania ustawodawcze i uchwałodawcze podjęte jeszcze w 2015 roku, które były zarzewiem sporu o skład sędziowski w Trybunale Konstytucyjnym, a związane z podjęciem uchwał przez Sejm VII oraz VIII kadencji o powołaniu sędziów TK¹⁶. Mimo, że Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, z 9 grudnia 2015 r., K 35/15 oraz z 9 marca 2016 r., K 47/15¹⁷ stwierdził, że Sejm VII kadencji mógł dokonać wyboru trzech sędziów Trybunału a Sejm VIII kadencji dwóch, a w konsekwencji, że w składzie Trybunału Konstytucyjnego zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania, ponieważ zostały wybrane na już zajęte miejsca, co stanowiło naruszenie Konstytucji RP - wyroki te nie zostały w rzeczywistości wykonane¹⁸. Dodatkowo kryzys konstytucyjny został spotęgowany przez powołanie Prezesa TK i Wiceprezesa TK w sposób niezgodny z Konstytucją RP w dniu 20 grudnia 2016 roku¹⁹. Zostało to potwierdzone przez Trybunał

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167), dalej „MPPOiP”.

¹⁵ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), dalej „EKPCz” lub „Europejska Konwencja”

¹⁶ Opisany szczegółowo w opracowaniu zbiorowym: *Konstytucyjny spór o granice zmian i organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, P. Tuleja, P. Radziejewicz (red.), Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

¹⁷ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15 (OTK ZU-A 2016, nr 11, poz. 185); wyrok z 9 grudnia 2015 r., K 35/15 (OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 186); wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15 (OTK ZU-A 2018, poz. 31) oraz następnie w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r., U 8/15 (OTK ZU-A 2016, poz. 1) i wyroku z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 (OTK ZU-A 2018, poz. 32).

¹⁸ Na marginesie rozważań prawnych konieczne jest podniesienie faktu przyjęcia ślubowania od trzech osób wybranych na stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym już zajęte, przez Prezydenta RP w nocy z 2 na 3 grudnia 2015 roku, a więc zaledwie kilka godzin przed ogłoszeniem przez TK wyroku w sprawie K 34/15. Jak stwierdził ETPCz w wyroku z 7 maja 2021 r., w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*: „działania i zaniechania Prezydenta RP należy uznać za naruszenie prawa krajowego w odniesieniu do procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego” (§ 270 wyroku)

¹⁹ Zgodnie z art. 10 oraz art. 11 ust. 1-14 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wyłonienie kandydatów na Prezesa TK dokonywało Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK w

Konstytucyjny w wyroku K 44/16²⁰. W konsekwencji doszło do eskalacji sporu prawnego między sędziami Trybunału Konstytucyjnego²¹, który wyrażał się m.in. w licznych zdaniach odrębnych do wydawanych orzeczeń²², manipulowania składami orzekającymi²³, wyłączeniem sędziów bądź podważaniem statusu sędziów TK wybranych w sposób prawidłowy przez Sejm²⁴ - w ostateczności zaś do upadku autorytetu konstytucyjnego organu, który budowany był bez mała przez 30 lat.

Problem kryzysu konstytucyjnego wewnątrz i wokół Trybunału Konstytucyjnego związany jest również z działalnością orzeczniczą. Zmiany zapoczątkowane w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 roku powołaniem na stanowiska sędziów osób nieuprawnionych do orzekania spowodowało głębokie przemiany w funkcjonowaniu tego organu. Widoczny wpływ czynników politycznych i zaangażowanie niektórych sędziów w działalność publiczną, konsekwentnie przyczyniały się do degradacji znaczenia tego konstytucyjnego organu. Władze polityczne zyskały bowiem dodatkowy instrument formalnej legitymizacji niekonstytucyjnych przepisów przyjętych przez Parlament. Znalazło to odzwierciedlenie z jednej strony w kontrowersyjnym orzecznictwie stwierdzającym zgodność bądź niezgodność z Konstytucją ustaw naruszających ustawę zasadniczą²⁵, z drugiej wykraczania poza przyznane w Konstytucji kompetencje

procedurze, która zakończyć powinna się przyjęciem dwóch odrębnych uchwał. Pierwsza miała dotyczyć wyłonienia przez ZO sędziów TK kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK spośród sędziów TK, druga natomiast - przedstawienia Prezydentowi RP kandydatur na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK.

²⁰ Wyrok TK z 7 listopada 2016 r., K 44/16 (OTK ZU-A 2018, poz. 33)

²¹ Wytworzyła się swoista praktyka pisania Listów otwartych, w których z jednej strony zarzucano Prezes Julii Przyłębskiej manipulowanie składami orzekającymi, z innej zaś naruszania tajemnicy akt sędziowskich, wywierania wpływu na sędziów w zakresie możliwości sporządzania zdań odrębnych do wyroków czy opóźniania terminów na wydanie wyroków. Intencją autorów Listów było doprowadzenie do rezygnacji przez Julię Przyłębską z pełnionej funkcji. Listy otwarte publikowane były m.in. na stronie Trybunału Konstytucyjnego, portalu wpolityce.pl, radiomaryja.pl i innych.

²² Przykładowo zdania odrębne wyrażone przez STK Małgorzatę Pyziak-Szefnicką, STK Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz w związku z wydaniem orzeczenia w składzie wadliwie ukształtowanych w wyrokach: z 16 marca 2017 r., Kp 1/17 (OTK ZU-A 2017, poz. 28); z 5 października 2017 r., Kp 4/15 (OTK ZU-A 2017, poz. 72); z 10 kwietnia 2017 r., K 10/15 (OTK ZU-A 2017, poz. 31); z 13 grudnia 2018 r., K 34/16 (OTK ZU-A 2019, poz. 2); z 10 maja 2018 r., U 1/16 (OKT ZU-A 2018, poz. 30).

²³ Zob. *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie manipulowania składami sędziowskimi przez panią Julę Przyłębską*, Warszawa 23 maja 2018 r. oraz *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2017*, Raport Fundacji im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa 2018. Raporty dostępne są na stronie: <https://www.batory.org.pl/publikacja/funkcjonowanie-trybunalu-konstytucyjnego-w-latach-2014-2017-raport-zespołu-ekspertów-prawnych/>

[dostęp: 10.04.2024], https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-sprawie-manipulowania-składami-sędziowskimi-przez-panią-julie-przyłębską/ [dostęp: 10.04.2024] oraz M. Ziolkowski, *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 3, s. 33-49.

²⁴ W stosunku do SST Piotra Tutei, SST Marka Zubika i SST Stanisława Rymara.

²⁵ M.in. wyrok TK z 10 lipca 2019 r., K 3/16 (OTK ZU-A 2019, poz. 40); wyrok TK z 27 lipca 2021 r., K 10/18 (OTK ZU-A 2021, poz. 64) w zakresie stwierdzenia zgodności z Konstytucją RP ustaw. Jeśli chodzi o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą ustaw i działania Trybunału Konstytucyjnego na „polityczne zamówienie” najbardziej rażącym przykładem może być wyrok TK z 22 października 2020 r., K 1/20 w tzw. sprawie aborcyjnej (OTK ZU-A 2021, poz. 4); wyrok TK z 15

orzecznicze. Doszło w ten sposób do znacznego osłabienia mechanizmów ochrony wolności i praw człowieka oraz praworządności²⁶. Przykładem orzecznictwa wykraczającego poza jurysdykcję TK wynikającą z Konstytucji RP może być wyrok z 14 lipca 2021 r., P 7/20²⁷. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował w nim fundament integracji europejskiej, jakim jest zasada lojalnej współpracy, ale również zasadę wykładni prawa krajowego przyjaznej prawu unijnemu, która wynika z konstytucyjnej zasady przychylności procesowi integracji. Z kolei w wyroku z 7 października 2021 r., K 3/21²⁸ TK stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisów traktatowych w brzmieniu nadanym im w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, odmawiając im jednocześnie mocy wiążącej na terytorium Polski oraz zapowiadając, że „dalsze orzecznictwo TSUE będzie przedmiotem wnikliwej oceny”, do czego nie jest uprawniony. W odniesieniu natomiast do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, TK w wyroku z 24 listopada 2021 r., K 6/21²⁹ oraz wyroku z 10 marca 2022 r., K 7/21³⁰ zakwestionował fundamentalną zasadę prawa do sądu. Stwierdził w nich niezgodność z ustawą zasadniczą art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji w zakresie, w jakim pojęciem „sądu” użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny oraz przyznaje ETPCz kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów TK³¹.

Kontrowersje związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego każą zadać pytanie, czy jeśli mamy organ, którego skład w istotny sposób odbiega od wymagań konstytucyjnych, to czy jest to ten Trybunał Konstytucyjny, o którym mowa w Konstytucji RP. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 16 września 2021 r., sygn. I KZ 29/21 w

kwietnia 2021 r., K 20/20 w sprawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (OTK ZU-A 2021, poz. 31); wyrok z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20 (OTK ZU-A 2020, poz. 61) stwierdzający niezgodność z Konstytucją RP uchwały połączonych trzech Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. sygn. BSA I-4110-1/20; z wyrok z 7 października 2021 r., K 3/21 (OTK ZU-A 2022, poz. 65) w zakresie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów traktatowych UE; wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20 (OTK ZU 2021 seria A, poz. 49) kwestionujący konstytucyjność przepisów traktatowych; wyrok TK z 24 listopada 2021, K 6/21 (OTK ZU 2022 seria A, poz. 9) oraz wyrok TK z 10 marca 2022 r., K 7/21 (OTK ZU 2022 seria A, poz. 24), w których na wniosek Prokuratora Generalnego stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 6 ust. 1 EKPCz.

²⁶ Zwłaszcza z uwagi na częstą praktykę umarzania postępowań przez TK, w sprawach o istotnym znaczeniu dla jednostki.

²⁷ Wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20 (OTK ZU 2021 seria A, poz. 49)

²⁸ Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21 (OTK ZU-A 2022, poz. 65)

²⁹ Wyrok TK, K 6/21 (OTK ZU 2022 seria A, poz. 9)

³⁰ Wyrok TK, K 7/21 (OTK ZU 2022 seria A, poz. 24)

³¹ Wyroki TK stanowiły reakcję na orzeczenia wydanych przez ETPCz w sprawach polskich w związku ze skargami na naruszenie zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, m.in. wyroku ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyroku ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150.; wyroku ETPCz z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyroku ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019; wyroku ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie nr 4907/18 *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, HUDOC VII.510.147.2019 czy wyroku ETPCz z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

odniesieniu do orzeczenia TK, U/20 wydanego w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności uchwały składu połączonych trzech Izb SN: „przestrzegając Konstytucji RP w zakresie dotyczącym obsady Trybunału Konstytucyjnego (argumentacja wyroków w sprawach K 34/15 oraz K 35/15) Sąd Najwyższy nie może uznać, iż orzeczenie wydane w sprawie U 2/20 jest wyrokiem, którego treść objęta jest skutkiem wyznaczonym normą art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”³².

2. Po drugie, na problem utraty przez Trybunał Konstytucyjny zdolności do realizacji jego konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji RP oraz utraty niezależności od wpływu organów ustawodawczych i wykonawczych, a co za tym idzie niezależności sędziowskiej, zwracali również uwagę podmioty zewnętrzne. Nie bez znaczenia są orzeczenia europejskich trybunałów oraz opinie instytucji unijnych i organizacji międzynarodowych. One bowiem utwierdziły w słuszności twierdzenia o istnieniu kryzysu konstytucyjnego w Polsce w związku z upolitycznieniem Trybunału Konstytucyjnego oraz niewłaściwym ukształtowaniem niektórych składów orzekających, z uwagi na udział osób nieuprawnionych do orzekania.

W szczególności przywołać należy wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE)³³ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)³⁴ wydane w sprawach polskich, które zostały wydane w związku ze skargami na naruszenie zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Mimo, że dotyczyły działalności poszczególnych Izb Sądu Najwyższego albo powołań sędziowskich z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, podnosiły istnienie systemowego problemu w zakresie nadmiernego upolitycznienia organów władzy sądowniczej. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego zwrócić należy uwagę na dwa orzeczenia wydane przez ETPCz – wyrok z 7 maja 2021 r., w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18) oraz wyrok z 14 grudnia 2023 r.,

³² Wyrok SN, sygn. I KZ 29/21 (OSNK 2021, z. 10, poz. 4)

³³ Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., w sprawie C-619/18 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2019:531); wyrok TS z 5 listopada 2019 r., w sprawie C-192/18 *KE p. Polsce* (EU:C:2019:924); wyrok TS z 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2020, s. 277); wyrok TS z 26 marca 2020 r., w sprawach połączonych nr C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (ECLI:EU:C:2020:234); wyrok TS z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593), następnie postanowienie w sprawie zastosowania środków tymczasowych z 27 października 2021 r. (ECLI:EU:C:2021:593); wyrok TS z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596); wyrok TS z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy* (ECLI:EU:C:2021:798) czy wyrok TS z 16 listopada 2021 r., w sprawach połączonych C-748/19 i C-754/19 *W.B. i in.* (ECLI:EU:C:2021:403).

³⁴ Wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150.; wyrok ETPCz z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019; wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie nr 4907/18 *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, HUDOC VII.510.147.2019 czy wyrok ETPCz z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

w sprawie w sprawie *M.L. przeciwko Polsce* (skarga nr 40119/21). W pierwszym z nich ETPCz orzekł, że doszło do naruszenia procedury wyboru trzech sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, a „działania władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowiły bezprawny zewnętrzny wpływ na Trybunał Konstytucyjny”. Przy czym naruszenia te były na tyle poważne, że „że podważyły legitymację procedury wyboru i samą istotę prawa do „sądu ustanowionego przez ustawę” (§ 287 wyroku). Trybunał podkreślił, że naruszenia prawa krajowego „dotyczyły fundamentalnej zasady procedury wyboru, a mianowicie zasady, że sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada dzień powstania wakatu na tym stanowisku sędziowskim. Ta fundamentalna zasada wynikająca z art. 194 ust. 1 Konstytucji została uznana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) i potwierdzona w czterech kolejnych orzeczeniach (...). Trybunał przypomina, że Sejm VIII kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r., dopuścił się naruszenia tej podstawowej zasady, ponieważ stanowiska, na które zostali oni rzekomo wybrani, zostały już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm” (§ 277 wyroku). W konsekwencji ETPCz stwierdził, że skarżącemu odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą” z powodu udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego (M.M.), którego wybór dotknięty był poważnymi nieprawidłowościami naruszającymi istotę tego prawa (...) i w tym zakresie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji” (§ 289-291 wyroku).

W drugim natomiast orzeczeniu, w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, ETPCz potwierdzając ustalenia poczynione w poprzednim wyroku stwierdził, że „nieprawidłowości w procedurze wyboru (...) sędziów podważyły legitymację składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego (...) jako »sądu ustanowionego ustawą«, jego orzeczenie nie spełniało wymogów rządów prawa” (§ 174 wyroku). Jednocześnie Trybunał podkreślił, że: „Jednym z podstawowych elementów europejskiego porządku publicznego jest zasada rządów prawa, a arbitralność stanowi jej zaprzeczenie” (§ 166 wyroku). W świetle preambuły Europejskiej Konwencji rządy prawa stanowią część wspólnego dziedzictwa Państw – Stron. Dlatego w kontekście art. 6 ust. 1 EKPCz Trybunał orzekł, że: „prawo do »sądu ustanowionego ustawą« jest odzwierciedleniem zasady rządów prawa” (§ 167 wyroku). Natomiast stopień wadliwości procedury powołania trzech sędziów podważył legitymację składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, co stanowiło zarówno naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji, jak i zasady praworządności.

Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w kontekście podważania zasady praworządności oraz fundamentalnych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej,

a tym samym podstaw członkostwa Polski w UE, stała się przedmiotem postępowań wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce³⁵. Postępowanie wszczęte 22 grudnia 2021 roku dotyczyło uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego za naruszenia prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny, z powodu istnienia poważnych obaw związanych z polskim Trybunałem Konstytucyjnym i jego orzecznictwem, w szczególności wyrokami z 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20³⁶) oraz 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21³⁷), w których TK rozpatrzył niezgodność z Konstytucją RP postanowień traktatów unijnych, jednocześnie wyrażnie kwestionując pierwszeństwo prawa UE³⁸. Z uwagi na brak reakcji władz polskich Komisja Europejska 15 lutego 2023 r. wniosła przeciwko Polsce skargę w trybie art. 258 TFUE w związku z naruszeniem prawa przez polski Trybunał Konstytucyjny i jego orzecznictwo³⁹. Natomiast 17 lipca 2023 r. Komisja wszczęła postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) przeciwko Polsce w związku z uchybieniem zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ze względu na wykładnię Trybunału Konstytucyjnego zawartą w jego wyrokach – P 7/20 i K 3/21 (sprawa C-448/23, *Komisja p. Polsce*). Kluczowe znaczenie ma zarzut trzeci skargi KE, który odnosi się do braku zapewnienia gwarancji niezależnego, bezstronnego i ustanowionego uprzednio na mocy ustawy sądu⁴⁰, w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP⁴¹ „wskutek oczywistych nieprawidłowości w powołaniu na stanowiska sędziów TK w grudniu 2015 r. z rażącym naruszeniem polskiego prawa konstytucyjnego, jak również wskutek nieprawidłowości w procedurze wyboru Prezesa TK w grudniu 2016 roku. Każda z nich

³⁵ Więcej na temat postępowań związanych z naruszeniem zasady niezależności i niezawisłości w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego zob. M. Haczowska, *Model harmonijnej współpracy między Trybunałem Konstytucyjnym i sądami konstytucyjnymi państw członkowskich a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Analiza konstytucyjnoprawna*, Wyd. Difin, Warszawa 2023, s. 558 i n.

³⁶ Wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20 (OTK ZU-A 202, poz. 49)

³⁷ Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21 (OTK ZU-A 2022, poz. 65)

³⁸ Komunikat KE z 22 grudnia 2021 r. dostępny jest na stronie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_7070 [dostęp: 11.04.2024]. KE oczekiwała dwa miesiące na odpowiedź władz Polski na tzw. wezwanie do usunięcia uchybień.

³⁹ Komunikat KE z 15 lutego 2023 r. w sprawie decyzji o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z naruszeniem prawa UE przez polski Trybunał Konstytucyjny https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842 [dostęp: 12.04.2024]

⁴⁰ W tym zakresie KE powoływała się w szczególności na wyrok TS z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. *i in.* wydanych w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN, w których stwierdził, że „art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu przepisów unijnych. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej” Pkt 146-153 wyroku TS w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. *i in.* (EU:C:2019:982).

⁴¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r. C 202, s. 389), dalej „KPP”.

w świetle działalności TK w składzie z tak powołanymi osobami wzbudza w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności i niepodatności TK na czynniki zewnętrzne”⁴².

Jeśli chodzi o stanowiska instytucji i organizacji międzynarodowych należałoby w szczególności przywołać opinię Komisji Weneckiej, która na 106. Sesji Plenarnej w Wenecji, w dniach 11-12 marca 2016 r. w opinii CDL-AD(2016)001 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej stwierdziła: „Sądownictwo powinno być niezawisłe. Niezawistość oznacza, że sądownictwo jest wolne od nacisków zewnętrznych i nie podlega wpływom politycznym ani manipulacjom, w szczególności ze strony władzy wykonawczej. Wymóg ten wpisuje się w podstawową demokratyczną zasadę podziału władzy. Sędziowie nie powinni ulegać wpływom politycznym ani manipulacjom” (pkt 74)⁴³.

Orzeczenia, opinie i stanowiska trybunałów europejskich i organizacji międzynarodowych wskazywały na upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego i wymiar sprawiedliwości przez podporządkowanie władzy sądowniczej władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym naruszenie fundamentalnej zasady trójpodziału władz.

3. Po trzecie, Projekt zmierza do usunięcia negatywnych konsekwencji chaosu w systemie prawnym poprzez unieważnienie orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Jednocześnie Projektodawca mając na celu ochronę praw nabytych oraz interesów w toku w stosunku do podmiotów, co do których zapadły już orzeczenia prawomocne i ostateczne decyzje administracyjne na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem wydanym w składzie nieuprawnionym, w trybie kontroli konkretnej (skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego), co stanowiło następnie podstawę do wznowienia postępowania lub wydania orzeczenia lub decyzji w sprawie indywidualnej – proponuje pozostawienie w mocy tych rozstrzygnięć. Wnioskodawca dostrzega konieczność zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów indywidualnych w sprawach, w których zapadły już ostateczne rozstrzygnięcia a pozostałymi podmiotami. Uzasadnia to względami zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zaś ochroną wolności i praw jednostki, ochroną trwałości stosunków prawnych już ukształtowanych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez państwo prawa.

⁴² Skarga KE w sprawie C-448/23 dostępna jest na stronie <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276732&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2130575> [dostęp: 8.04.2024]

⁴³ Opinia dostępna jest na stronie [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e) [dostęp: 10.04.2024]

Na marginesie oceny prawnej i uwag szczegółowych do art. 7 Projektu konieczne jest zwrócenie uwagi na pewne wątpliwości natury ogólnej. Niezależnie od pozytywnej oceny Projektu, którego niezbędność podyktowana jest skalą naruszeń Konstytucji konsekwentnie dokonywaną od 2015 roku, rozwiązanie zaproponowane w tym kształcie przez Wnioskodawcę może budzić wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą. O ile zgodzić się należy z twierdzeniem, że z bezprawia nie rodzi się prawo, co oznacza, że nie można budować państwa prawnego na bezprawnych podwalinach (*ex iniuria ius non oritur*), a podjęte działania legislacyjne mają na celu przywrócenie praworządności, to istnieje niebezpieczeństwo przyjęcia przepisów, które z uwagi na brak precyzyjności mogłyby narazić się na zarzut naruszenia zasady pewności i jednoznaczności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Podnoszone w dalszej części opinii wątpliwości mają na celu zwrócenie uwagi na konieczność doprecyzowania treści art. 7 Projektu w toku dalszych prac legislacyjnych.

Podsumowując uwagi ogólne, w ocenie Opiniującej Projekt proponując regulacje zmierzające do przywrócenia Trybunałowi Konstytucyjnemu jego konstytucyjnej funkcji stania na straży nadrzędności Konstytucji RP, rozwiązania problemu orzeczeń wydanych w składach orzekających z udziałem osób nieuprawnionych, zachowania standardów proceduralnych gwarantujących każdemu prawo do sądu lub trybunału ustanowionego ustawą, co ma wpływ na rozstrzyganie o prawach i wolnościach jednostek, jednocześnie uwzględniając orzecznictwo unijnego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do statusu sędziów TK powołanych na miejsca już zajęte, wypełniając zalecenia płynące z opinii instytucji i organów międzynarodowych - jest zgodny z Konstytucją RP, zasadą demokratycznego państwa prawnego, zmierza do urzeczywistnienia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa oraz realizuje standardy prawa międzynarodowego.

III. Ocena prawna Projektu

Rozdział II Projektu – „Zmiany w przepisach” obejmuje art. 2 do art. 5.

W ramach pierwszej grupy przepisów Projekt przewiduje **zmiany w ustawach**, które znowelizowano na mocy pakietu ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego z 2016 roku⁴⁴ i przywrócenie ich pierwotnego brzmienia.

⁴⁴ Tj. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. 2019, poz. 2393), ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (tj. Dz. U. 2018, poz.

1. W art. 2 – w ustawie z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1339 ze zm.), Projekt zakłada powrót do pierwotnego brzmienia art. 30 ust. 1, w zakresie wykreślenie z jego treści „w Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego”. Zmiana ta jest uzasadniona reorganizacją struktury organizacyjno-administracyjnej Trybunału Konstytucyjnego poprzez likwidację dualizmu organów wewnętrznych TK. W miejsce dotychczasowych organów – Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego i Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego – utworzenie jednolitej Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego.

2. W art. 3 Projekt przewiduje nowe brzmienie art. 43 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1215). Zmiana ta jest związana wejściem w życie projektowanej nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253), a w konsekwencji zastąpienie w przepisie art. 43 ustawy o partiach politycznych w jego dotychczasowym brzmieniu nazwy „ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)”, nazwą nowej ustawy o TK.

3. Wnioskodawca w art. 4 Projektu przewiduje wprowadzenie zmian w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1090) w art. 8 ust. 3 i 4 oraz w art. 10 ust. 5. Obie zaproponowane zmiany zmierzają do obowiązku informowania o prowadzeniu działalności gospodarczej przez współmatłonka Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także obowiązku złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym przez Prezesa TK, dotyczącym zarówno majątku odrębnego, jak i objętego małżeńską wspólnością majątkową. Zmiany w tym zakresie, polegające na uchyleniu tego obowiązku, zostały bowiem wprowadzone na mocy ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów TK. Przywrócenie tego obowiązku wobec Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jest zgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, rozumianej zarówno jako równość wobec prawa, jak i równość w prawie. Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przed 2016 rokiem, „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez

1422) oraz ustawy 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. 2016, poz. 2074 ze zm.)

zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (K 8/97)⁴⁵. Wyłączenie Prezesa TK z grupy podmiotów zobowiązanych do składania oświadczenia majątkowego oraz informowania o prowadzeniu działalności gospodarczej przez współmatronkę, o których mowa w przepisach w/w ustawy, było jaskrawym przykładem złamania konstytucyjnej zasady równości.

4. Wreszcie w art. 5 Projekt zakłada również zmianę przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 577), poprzez skreślenie pkt 3 w art. 1 oraz nadanie nowego brzmienia art. 14a-18. Zaproponowana zmiana odnosi się do pracowników Trybunału Konstytucyjnego, którzy m.in. na mocy art. 32 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, uzyskali status pracowników sądów i prokuratury. W świetle proponowanych przepisów nastąpiłoby przywrócenie pracownikom Trybunału statusu urzędników państwowych, co jest konsekwencją zmian wynikających z Projektu ustawy o TK. Zmianę powyższą należy ocenić pozytywnie. Zaplecze administracyjne oraz funkcjonalność Trybunału Konstytucyjnego nie są tożsame z zapleczem i funkcją Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego, a co za tym idzie nie jest zgodne z konstytucyjnym rozróżnieniem tych organów. Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje bowiem wymiaru sprawiedliwości ani nadzoru judykacyjnego nad żadnymi sądami powszechnymi czy administracyjnymi, a jego zadania i kompetencje w żaden sposób nie przystają do istoty funkcjonowania sądów najwyższych. Stąd zasadne wydaje się odejście od konstrukcji nawiązującej do działania zaplecza administracyjno-organizacyjnego na wzór funkcjonującego w SN czy NSA.

Zaproponowane zmiany należy ocenić pozytywnie.

Rozdział III Projektu – „Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe” obejmuje art. 6 do 16.

5. Projekt w art. 6 przewiduje **uchylenie trzech obowiązujących ustaw** regulujących organizację, zasady funkcjonowania i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz status sędziów TK, jak również ustawę zawierającą przepisy wprowadzające obie ustawy. Pozostawia natomiast w mocy przez okres 18 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu, przepisy art. 16-32 ustawy z 30 listopada 2016 r. o

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., K 8/97 (OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 70). Podobnie orzeczenia TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK ZU 1987, s. 14); wyrok TK z 28 marca 2000 r., K 27/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62); orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K 10/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33).

organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 6 ust. 2 Projektu). Odroczenie momentu wejścia w życie regulacji prawnych dotyczących Biura Służby Prawnej oraz Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego w ich aktualnym kształcie, Wnioskodawca argumentuje koniecznością przeprowadzenia „w sposób racjonalny i rzetelny procesu likwidacji struktur” i wprowadzenia w ich miejsce nowego organu Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, z jednoczesnym zapewnieniem ciągłości działania i funkcjonowania administracji Trybunału. Zaproponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie.

6. Projektodawca w art. 7 Projektu przewidział, że **wszystkie wyroki TK wydane w składzie, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego z naruszeniem prawa, a także osoba nieuprawniona do orzekania „są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”**. Konieczne jest poczynienie kilku uwag i podniesienie kilku wątpliwości. Po pierwsze, zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁶. W art. 379 k.p.c. mowa jest o możliwości stwierdzenia – po spełnieniu przesłanek w tym przepisie określonych - „nieważności postępowania”, nie zaś „nieważności wyroku”. Do takiej sytuacji może dojść m.in. „jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy”. Spełnienie jednej z przesłanek otwiera dopiero drogę do wzruszenia wyroku w trybie wznowienia postępowania (art. 402 k.p.c.). Z treści art. 7 ust. 1 Projektu taki wniosek nie wynika, w przeciwieństwie do bardziej precyzyjnego pod tym względem ust. 3. Po drugie, pojawia się zatem wątpliwość czy Projektodawca uważa takie wyroki za nieważne czy nieistniejące. Wyroki nieistniejące (*sententia non existens*) to takie, które ze względu na wady prawne, jakimi są obarczone skutkują uznaniem, że nie zostały wydane (w ogóle nie powstały)⁴⁷. Mogłoby to w konsekwencji doprowadzić do „odżycia” norm prawnych uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją. Przy czym konieczne jest podkreślenie, że wyroki wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania były zarówno negatoryjne, zakresowe, interpretacyjne, jak i afirmatywne. I nie wszystkie w ostateczności były niekorzystne z

⁴⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2016 r. poz. 1822 i 1823), dalej „k.p.c.”.

⁴⁷ W doktrynie prawa wypowiedany jest pogląd, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z wadliwą obsadą nie wchodzi do systemu prawnego i nie obowiązują. Zob. np. A. Rakowska-Trela, *Głos do wyroku TK z dnia 22.10.2020 r.*, K 1/20, „Przegląd Sądowy” 2021, z. 6, s. 110. Por. M. Ziółkowski, *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 3, s. 33-49

punktu widzenia ochrony praw jednostek⁴⁸. Na problem ten zwracała uwagę Helsińska Fundacja Praw Człowieka w raporcie „Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach”⁴⁹. Po trzecie, skoro – jak się zdaje – konieczne byłoby powtórzenie czynności zmierzających do ponownego rozpoznania spraw zakończonych wydaniem wadliwych orzeczeń, to rodzi się kolejna wątpliwość w kontekście rodzaju skutków prawnych takich orzeczeń. W przypadku bowiem wyroków afirmatywnych (czy zakresowych lub interpretacyjnych), orzeczenia takie nie wywołują skutku derogacyjnego, tj. nie powodują utraty mocy prawnej określonych przepisów. W przypadku natomiast orzeczeń negatoryjnych (stwierdzających niezgodność przepisu z Konstytucją), mających trwały skutek derogacyjny, rodzi się pytanie czy taki przepis dopiero „odżyje” czy nadal nie obowiązuje, a jeśli jego moc obowiązująca zostanie przywrócona to od jakiego momentu – wejścia w życie Projektu czy od chwili utraty mocy obowiązującej wskutek wydanego wyroku i jego publikacji. Przykładowe wątpliwości, których Projekt nie rozwiewa pokazują, że zwłaszcza ust. 1 art. 7 wymaga gruntownych prac legislacyjnych. Pod tym względem art. 7 ust. 3 Projektu zdaje się bardziej precyzyjny.

Za koniecznością doprecyzowania art. 7 Projektu przemawiają wymogi prawidłowej legislacji oraz określoności przepisów prawa. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, nakaz ten jest rozumiany jako „konieczność formułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych”⁵⁰. Jednocześnie Trybunał zauważył, że „zakaz formułowania przepisów niejasnych, nieprecyzyjnych nie jest tożsamy z zakazem postugiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi”⁵¹. Ma to jednak fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, a co za tym idzie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. Jak zauważył wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie „Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika obowiązek poprawnej legislacji⁵² w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa,

⁴⁸ Przykładowo wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17 (OTK ZU-A 2019, poz. 36) dotyczący świadczeń pielęgnacyjnych, czy wyrok TK z 25 września 2019 r., SK 31/16 (OTK ZU-A 2019, poz. 53) dotyczący ustalania terminu początkowego wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy.

⁴⁹ Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dostępny jest na stronie <https://hfhr.pl/publikacje/raport-wyroki-tk-wydane-w-nieprawidlowych-skladach> [dostęp: 5.04.2024]

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 1999 r., K 5/99 (OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100). Podobnie w wyroku z 15 września 1999 r., K 11/99 (OTK ZU 1999 nr 6, poz. 116), czy w wyroku z 24 grudnia 1999 r., SK 14/98 (OTK ZU 1998 nr 7, poz. 163)

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06 (OTK ZU-A 2006, nr 9, poz. 118)

⁵² Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „Zasady techniki prawodawczej” (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku, Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (K 50/07).

realizujących prawem określone funkcje (...) wynikające z art. 2 Konstytucji zasady powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, jeśli chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję, w szczególności wolności i praw człowieka i obywatela. (...) Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.” (K 50/07, P 37/09, K 11/94, K 46/07)⁵³.

Konieczne jest również podniesienie jeszcze jednej wątpliwości, odnoszącej się do zgodności proponowanego rozwiązania z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle tego przepisu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do 2016 roku, jak i doktrynie prawa panowała zgoda co do tego, że atrybutem ostateczności orzeczeń TK jest niepodważalność i niewzruszalność judykatów sądu konstytucyjnego przez jakikolwiek inny organ państwa, w tym przez sam Trybunał Konstytucyjny⁵⁴. Oznacza to więc zakaz podejmowania przez kogokolwiek działań i aktów sprzecznych z jego treścią⁵⁵. Naruszenie natomiast tego zakazu jest równoznaczne ze złamaniem norm konstytucyjnych i może skutkować odpowiedzialnością organów lub osób piastujących funkcje urzędowe⁵⁶. W obliczu kryzysu konstytucyjnego, w jakim znalazła się władza sądownicza w Polsce i faktu, że w wyniku szeregu działań legislacyjnych i praktycznych Trybunał Konstytucyjny utracił swoją konstytucyjną tożsamość, dotychczasowe poglądy wymagają zweryfikowania. Jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 września 2021 r., sygn. I KZ 29/21: „SN nie może akceptować orzeczenia, które zapadło jako następstwo stanu naruszenia Konstytucji RP, albowiem gdyby takie orzeczenie było uznane za obowiązujące, to SN akceptowałby istnienie deliktu konstytucyjnego oraz uznawał skuteczność orzeczenia, które zmierzało do ochrony stanu wywołanego takim deliktem, co można byłoby określić jako ochrona paserstwa konstytucyjnego” (s. 16 uzasadnienia). W dalszej części uzasadnienia postanowienia SN przypomniał, że

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07 (OTK ZU-A 2009, nr 4, poz. 51), wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09 (OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 79), wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12) oraz wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 (OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 104)

⁵⁴ Tak m.in. TK w wyroku z 20 maja 2003 r., SK 10/02 (OTK ZU-A 2003, nr 5, poz. 41)

⁵⁵ L. Garlicki, *komentarz do art. 190 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V*, Warszawa 2005, s. 7 i n.; podobnie B. Naleziński, *Komentarz do art. 190 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 568.

⁵⁶ Ibidem.

sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Mimo, że jest to pogląd Sądu Najwyższego (nieodosobniony) wyrażony w jednym z orzeczeń, to w świetle poczynionych na wstępie uwag ogólnych, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, postępowań wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce w związku z naruszeniem zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE, opinii instytucji europejskich i organizacji międzynarodowych, wiążącego Polskę prawa międzynarodowego zgodnie z art. 9 Konstytucji RP - wydaje się konieczne ważenie wartości i zasad konstytucyjnych oraz przyjęcie rozwiązań prawnych, które będą zgodne z aksjologią ustawy zasadniczej oraz⁵⁷.

7. Art. 8 Projektu przewidujący pozostawienie w mocy **postanowień Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania** wydanych na podstawie art. 59 i art. 61 obowiązującej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK w sprawach wszczętych z wniosków w ramach kontroli abstrakcyjnej, mimo że w składzie zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, należy ocenić pozytywnie. Podmioty te mają bowiem możliwość ponownego złożenia wniosku do TK. Podobnie za słuszne należy uznać rozwiązanie przewidziane w art. 8 ust. 2 Projektu, w świetle którego w przypadku umorzeniu postępowania w sprawie wszczętej skargą konstytucyjną, skarżącemu umożliwia się ponowne wniesienie skargi w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu. Propozycję tę należy ocenić pozytywnie w kontekście zarówno zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, jak i respektowania orzecznictwa europejskich trybunałów, w szczególności wyroku ETPCz w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

8. Projekt w art. 11 reguluje kwestię związaną z **wykonywaniem obowiązków Prezesa TK w okresie przejściowym**, tj. od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK (obecnie – Projekt ustawy o TK) do czasu wyboru spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego na stanowisko Prezesa TK – i powołania przez Prezydenta RP. Projekt przewiduje, że obowiązki te wykonuje wówczas sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w TK. Jednocześnie zakłada, że ZO

⁵⁷ O konieczności ochrony wartości konstytucyjnych mowa w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, przyjętej przez Sejm w dniu 6 marca 2024 roku <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentid=FB264AD400496754C1258AD80064E22F> [dostęp: 10.04.2024]. W ramach przywracania praworządności, a także zasadom i organom konstytucyjnym ich właściwego znaczenia, przygotowane są rozwiązania legislacyjne stanowiące pewien pakiet. Oprócz przedmiotowej uchwały Sejmu, również projekt ustawy o TK, niniejszy Projekt oraz planowany projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszący się do zmiany art. 193 i art. 194 ustawy zasadniczej.

Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przedstawi Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa TK i Wiceprezesa TK w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK. Projektodawca w uzasadnieniu Projektu podkreśla, że celem tej regulacji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, z uwagi na to, iż obowiązki Prezesa TK od 21 grudnia 2016 roku pełni sędzia powołany w sposób niezgodny z Konstytucją oraz z pominięciem obligatoryjnej uchwały ZO Sędziów Trybunału Konstytucyjnego o przedstawieniu Prezydentowi kandydatów⁵⁸. Natomiast stanowisko Wiceprezesa TK wykonuje osoba niemająca statusu sędziego TK, z uwagi na to, że została wybrana na już zajęte miejsce, co zostało stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 grudnia 2016 r., K 35/15 oraz orzeczeniu ETPCz w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*. Brak jest natomiast przepisów o skróceniu kadencji osoby, która piastuje tę funkcję w dniu wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Tłumaczyć to należy z jednej strony tym, że funkcja ta w sensie prawnym nie jest piastowana obecnie przez żadnego sędziego, co Projektodawca wyraźnie podkreśla w uzasadnieniu Projektu. Z drugiej natomiast strony, że nie zakłada możliwości wygaszenia kadencji przed jej upływem. Przyjęcie takiego rozwiązania należy ocenić pozytywnie, jest ono bowiem spójne z pozostałymi przepisami Projektu oraz zgodne z orzecznictwem TK do 2016 roku w zakresie konstytucyjnej ochrony ustawowo określonej kadencji⁵⁹.

9. Przepisy **art. 13 i 14** Projektu nie budzą wątpliwości konstytucyjnych. Zakładają one **zmianę organizacji i funkcjonowania Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego** oraz statusu pracowników dotychczasowych jednostek stanowiących zaplecze administracyjne TK, w postaci Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej Trybunału, utworzonych na mocy art. 16 ustawy o organizacji TK z 2016 r. i ustawy przepisy wprowadzające TK z 2016 r. – poprzez ich zniesienie. W świetle art. 197 Konstytucji RP organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa ustawa. Oznacza to, że ustawodawca ma prawo dokonywać reorganizacji jednostek w ramach struktury wewnętrznej TK. Przewidziany w Projekcie okres przejściowy wynoszący 18 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy (Projektu ustawy o TK), pozwala na ukształtowanie statusu pracowników dotychczasowych jednostek stanowiących

⁵⁸ Zob. m.in. 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-stefanabatorego-w-zwiazku-z-uplywem-w-dniu-20-grudnia-2022-r-kadencji-prezesa-trybunalukonstytucyjnego/> [dostęp: 12.04.2024]. Podobnie uchwała Sejmu RP z 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego roku <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=FB264AD400496754C1258AD80064E22F> [dostęp: 10.04.2024].

⁵⁹ W szczególności wskazać należy wyrok TK z 9 grudnia 2016 r., K 35/15

zaplecze administracyjne TK poprzez możliwość zaproponowania im nowych warunków pracy i płacy na dalszy okres, w razie ich nieprzyjęcia wygaśnięcia bądź rozwiązania stosunku pracy, również za wcześniejszym wypowiedzeniem. Projektodawca gwarantuje jednocześnie w takiej sytuacji odprawę pieniężną pracownikom, których stosunek pracy wygaś lub został rozwiązany, na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1969 ze zm.).

9. Projekt w art. 16 przewiduje, że **Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia**. Wnioskodawca przewiduje zatem odpowiedni okres *vacatio legis*, zgodny z regułą wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych⁶⁰ oraz zasadami prawidłowej legislacji⁶¹. Wyjątkiem od okresu 30-dniowego jest przepis art. 2 Projektu, odnoszący się do nowego brzmienia art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który ma wejść w życie z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu. Propozycja ta jest logiczną konsekwencją zmian w strukturze biura TK i spójna z pozostałymi przepisami. Jak wskazał bowiem Wnioskodawca w uzasadnieniu do Projektu, dokonanie reorganizacji struktury organizacyjno-administracyjnej Trybunału Konstytucyjnego w postaci likwidacji Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej, i utworzenia w jej miejsce jednolitej Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, a także potrzeba ukształtowania statusu pracowników dotychczasowych jednostek stanowiących zaplecze administracyjne TK, wymaga odpowiedniego czasu.

IV. Wnioski

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Projekt zmierza do rozwiązania najważniejszego problemu, jakim jest uporządkowanie systemu prawnego i usunięcie skutków kryzysu konstytucyjnego, przywrócenie ustrojowej funkcji Trybunałowi Konstytucyjnemu, uniezależnienie Trybunału od czynników politycznych, odwrócenie negatywnych skutków społecznych związanych z orzeczeniami TK wydanymi w składach z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, a tym samym do ukształtowania składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w sposób zgodny z art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji. Jednocześnie Projekt

⁶⁰ Ustawa z dnia 10 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (tj. Dz. U. 2019, poz. 1461)

⁶¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 283)

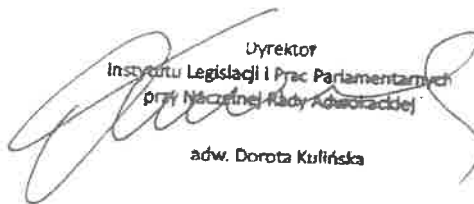
uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz opinie i stanowiska instytucji międzynarodowych, które podważyły status sędziów zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym stwierdzając, że nie spełniają oni „wymogów niezależnego sądu ustanowionego ustawą”, zmierza do przywrócenia w Polsce systemu kontroli konstytucyjności prawa, który byłby zgodny z demokratycznym standardem niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości sędziów w nim zasiadających.

Zaproponowana w Projekcie zmiana polegająca na wprowadzeniu nowych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pozwoliłaby na przywrócenie stanu praworządności i dałaby szansę na zakończenie postępowania przeciwnaruszeniowego wszczętego przeciwko Polsce przez Komisję Europejską w trybie art. 258 TFUE. Pozwoliłoby na odbudowanie autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, utraconego w wyniku działalności orzeczniczej tego organu po 2016 roku oraz dałoby szansę na przywrócenie wagi i właściwego znaczenia zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, zasadzie bezpieczeństwa i pewności prawa, zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz gwarancji ochrony wolności i praw jednostki.

W ocenie Opiniującej w tym kształcie Projekt zasługuje na aprobatę i powinien być przedmiotem dalszych prac.

Autorka:

adw. dr Monika Haczkowska


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska