



Warszawa, 20 marca 2024 r.

**Opinia**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)**  
**w sprawie poselskiego projektu ustawy**  
**o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym**  
**(wniesionego do Marszałka Sejmu w dniu 6 marca 2024 r.)**

## I. Uwagi wprowadzające

W dniu 6 marca 2024 r. grupa posłów na Sejm X. kadencji wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>. Projekt ten został pierwotnie opracowany jako społeczny projekt ustawy z 28 listopada 2022 r. - przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego<sup>2</sup>. Złożony do Sejmu poselski projekt ustawy obejmuje 16 artykułów podzielonych na trzy rozdziały: Rozdział 1 Przepis ogólny, Rozdział 2 Zmiany w przepisach, Rozdział 3 Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe, a także uzasadnienie proponowanych rozwiązań normatywnych. W Rozdziale pierwszym zawarto jeden przepis art. 1, który stanowi, że „Ustawa z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...) wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy”. Rozdział drugi projektu ustawy zawiera cztery przepisy (art. 2-5) i przewiduje zmiany dostosowujące i wprowadzające zmiany w tych ustawach, które zostały znowelizowane ustawą z dnia 16 grudnia 2016 roku – przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019 poz. 2393, tekst jedn.) oraz ustawą z dnia 30 listopada 2016 roku o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2018 poz. 1422, tekst jedn.). W rozdziale trzecim zawarto z kolei grupę przepisów, które stanowią zasadniczy zespół proponowanych norm naprawiających ustrój i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, a związanych z niekonstytucyjnymi działaniami

<sup>1</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-84-2024/\\$file/10-020-84-2024.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-84-2024/$file/10-020-84-2024.pdf).

<sup>2</sup> <https://www.iustitia.pl/images/pliki/Spoeczny.projekt.ustawy.o.Trybunale.Konstytucyjnym.pdf>.



wobec i w ramach tej instytucji zapoczątkowanymi pod koniec 2015 r. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu jest to zasadniczy cel proponowanych rozwiązań legislacyjnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawcy wskazują przede wszystkim, że projektowana regulacja zmierza do naprawy kryzysowej sytuacji ustrojowej w Polsce zapoczątkowanej w latach 2015 – 2017, która dotknęła głównie pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego i wykonywania konstytucyjnie określonych zadań przez ten organ władzy sądowniczej. Autorzy projektu wskazują w tym kontekście przede wszystkim na podjęcie pierwotnie przez Sejm VII kadencji 5 uchwał o wyborze sędziów TK na podstawie art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 z 2015 r. ze zm.), pomimo tego, że w trakcie trwającej wówczas kadencji sejmowej kończyły się kadencje jedynie 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei w trakcie kolejnej VIII kadencji Sejmu wprowadzono zmiany do Ustawy o TK z 2015 r., które zamiast naprawić ten niekonstytucyjny stan rzeczy, spowodowały uchylenie mocy obowiązującej art. 137 ustawy i wprowadzenie art. 137a, na podstawie którego w dniu 25 listopada 2015 r. podjęto uchwałę stwierdzającą brak mocy prawnej wszystkich 5 uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego podjętych przez Sejm VII kadencji i kolejno w ramach VIII kadencji dokonano wyboru na 5 miejsc sędziowskich w TK, z których trzy były już jednak prawidłowo obsadzone. W efekcie tych zmian skład personalny sędziów w TK został ograniczony wbrew normom konstytucyjnym do 12 „legalnych” sędziów i 3 osób, które zostały wybrane na zajęte już stanowiska. Prezydent odebrał jednak ślubowanie od wadliwie wybranych osób i to pomimo rozstrzygnięcia tego problemu ustrojowego wyrokiem TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15). Osoby te zostały kolejno dopuszczone 20 grudnia 2016 r. do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym i od 2017 r. zaczęły brać udział w składach orzeczniczych, co spowodowało istotne kryzysowe problemy konstytucyjne związane z wadliwością wydawanych z ich udziałem judykatów, co szczegółowo opisano w uzasadnieniu projektu.

Wnioskodawcy wskazują ponadto na inny problem, tj. wadliwość powołania sędzi Julii Przyłębskiej przez Prezydenta RP na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego bez wymaganej prawnie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Wskazują również, że zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania



przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072) kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego trwa 6 lat, co oznacza, że „kadencja” Julii Przyłębskiej wygasła z dniem 21 grudnia 2022 r., jednak wbrew tej regulacji odmówiła ona złożenia funkcji i zablokowała przeprowadzenie kolejnej procedury powołania na funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Projektodawcy szczegółowo opisują także inne nieprawidłowości związane z „pełnieniem” w tym kryzysowym okresie funkcji Prezesa TK przez wskazaną osobę.

W podsumowaniu uzasadnienia projektu ustawy wnioskodawcy wskazują, że przywołane powyżej okoliczności ustrojowe doprowadziły do „*negatywnych konsekwencji w systemie prawnym*”, do kwestionowania „*rozstrzygnięć wydanych przez TK z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania*” w doktrynie prawa konstytucyjnego i przede wszystkim w orzecznictwie sądów krajowych i międzynarodowych. Autorzy przywołują w tym kontekście stosowne przykłady i wskazują w konkluzji, że zaistniała kryzysowa sytuacja ustrojowa „*wymaga niezwłocznego rozwiązania poprzez odsunięcie osób nieuprawnionych od orzekania w Trybunale Konstytucyjnym*”.

## II. Uwagi szczegółowe

Przechodząc do szczegółowej analizy i oceny propozycji legislacyjnych zawartych w projekcie ustawy kreującej przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, należy przede wszystkim zauważyć, że ma ona kluczowe znaczenie w kontekście ewentualnego procesu sanacji po trwającym w Polsce od końca 2015 r. kryzysie konstytucyjnym. **Autorzy projektu dokonali w tym zakresie w pełni trafnej diagnozy ustrojowej**, co znalazło swój jednoznaczny wyraz w szczegółowych uwagach zawartych w uzasadnieniu projektowanych regulacji. Słusznie wskazano tutaj na zasadnicze i najbardziej poważne elementy trwającej w Polsce nadzwyczajnie negatywnej sytuacji ustrojowej skutkującej dysfunkcjami polskiej ustawy zasadniczej w związku z wadliwie ukształtowanym w części Trybunałem Konstytucyjnym, co jednoznacznie potwierdzają cytowane w uzasadnieniu projektu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale także inne orzeczenia Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodność z normami polskiej ustawy zasadniczej, ale także z normami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,



funkcjonujących w praktyce rozwiązań ustawowych dotyczących części osób bezprawnie wchodzących w skład TK została zatem jednoznacznie przesądzona w sensie formalnie wiążących orzeczeń sądowych.

W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15<sup>3</sup>, Trybunał orzekł w tym kontekście, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., „rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. TK podkreślił przy tym jednoznacznie, że ewentualna zwłoka w zakresie przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP nie może być zasadnie argumentowana zarzutem dotyczącym ewentualnej wadliwości podstawy prawnej dokonanego przez Sejm wyboru sędziego TK. Trybunał zauważył równocześnie, że ustrojowa rola Prezydenta w szeroko rozumianej procedurze powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego „jest podporządkowana w swej istocie skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK”, co oznacza, że Prezydent nie ma konstytucyjnego prawa do „recenzowania” wyboru dokonanego przez Sejm, w szczególności wobec zapadłego w tej sprawie wyroku TK.

Wyrok taki zapadł zaś 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15<sup>4</sup>, a wskazano w nim, że Sejm nie może dokonać wyboru innych sędziów TK, z pominięciem mandatów sędziów, które nie wygasły w dacie wyboru. Trybunał Konstytucyjny zauważył w tym ujęciu między innymi, że „parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą”, co odnosi się również do Prezydenta RP i co oznacza, że organy te wiążą obowiązujące normy konstytucyjne. Oznacza to w konsekwencji również, że przyjęcie ślubowania od prawidłowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem Prezydenta, „który powinien swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej”. Trybunał podkreślił także, że „Zgodnie z utrwaloną praktyką organów państwa kadencja sędziego TK biegnie od dnia ich wyboru przez Sejm, chyba że stanowisko, na które został on wybrany, jest jeszcze obsadzone. W tym ostatnim wypadku kadencja rozpoczyna się wraz ze zwolnieniem stanowiska przez

<sup>3</sup> [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F490571841%2FK\\_34\\_15\\_wyrokTK\\_2015\\_12\\_03\\_ADO.pdf](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F490571841%2FK_34_15_wyrokTK_2015_12_03_ADO.pdf).

<sup>4</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150002147/T/D20152147TK.pdf>.



*sędziego, którego kadencja dobiegła końca. Kadencja nie może rozpocząć się wcześniej niż kończy się kadencja sędziego, którego następcę wybiera Sejm, ponieważ skutkowałoby to przekroczeniem górnej liczby członków Trybunału, którą statuuje art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Przyjęcie więc rozwiązania polegającego na „uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego TK wybranego przez władzę ustawodawczą (Sejm) od złożenia przez niego ślubowania oznaczałoby opóźnienie liczenia początku biegu kadencji, a ponadto pośrednie włączenie Prezydenta w tryb wyborczy sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze jedynie udział Sejmu”.*

W uzasadnieniu kolejnego wyroku dotyczącego zaistniałej sytuacji ustrojowej z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15<sup>5</sup>, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zauważył z kolei w szczególności, że *„Jak słusznie wskazał w swoim (ostatecznie wycofanym) stanowisku Prokurator Generalny, jedynym przepisem Konstytucji przyznającym Sejmowi kompetencję wobec sędziów Trybunału jest przytoczony art. 194 ust. 1, który stanowi, że Sejm wybiera sędziów Trybunału. Z przepisu tego nie wynika przyznanie Sejmowi jakichś dalszych kompetencji odnoszących się do statusu sędziego, a zwłaszcza takich, które wiązałyby się z zakończeniem pełnienia funkcji przez sędziego przed upływem kadencji. Rola Sejmu została ustrojowo ograniczona do wyboru sędziów Trybunału. Po dokonaniu wyboru sędziego, Sejm definitywnie traci wpływ na status sędziego TK”.*

W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16<sup>6</sup>, dotyczącym procedury powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny podniósł zaś w szczególności, że *„w obowiązującym stanie prawnym procedura, której rezultat został wprost wskazany w art. 194 ust. 2 Konstytucji, ma charakter dwuetapowy i obejmuje wybór kandydatów (uregulowany ustawowo i regulaminowo) oraz przedstawienie kandydatów (uregulowane konstytucyjnie i regulaminowo). Zarówno wybór, jak i przedstawienie to czynności konwencjonalne Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, które mają charakter złożony i sekwencyjny oraz są celowościowo determinowane bezpośrednio przez Konstytucję. Na każdym z etapów konieczne jest zagwarantowanie odrębności i niezależności Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (art. 194 ust. 2 w związku z art. 10 i art. 173 Konstytucji) oraz unikanie rozwiązań dysfunkcyjnych (art. 194*

<sup>5</sup> [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/K%204715%20-%20tekst\\_0.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/K%204715%20-%20tekst_0.pdf).

<sup>6</sup> [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/K%204416%20-%20tekst\\_0.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/K%204416%20-%20tekst_0.pdf).



*ust. 2 w związku z preambułą Konstytucji). Art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze oraz ust. 3-7 uTK z 2016 r. odnoszą się wyłącznie do etapu wyboru kandydatów, który poprzedza konstytucyjny etap przedstawienia kandydatów przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Jedynie art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 zdanie drugie uTK z 2016 r. odnoszą się do konstytucyjnego etapu przedstawienia kandydatów. Uszczegółowienie zasad oddawania głosów, sporządzania kart do głosowania, głosowania oraz reguła na wypadek nieuzyskania większości na etapie przedstawiania kandydatów zostały implicite przekazane przez prawodawcę do regulacji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK". Trybunał wskazał zarazem, że „podjęcie uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK i niezwłoczne przekazanie jej Prezydentowi (art. 194 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 zdanie drugie uTK z 2016 r.)” stanowi element niezbędny procedury powołania na funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.*

Do kwestii wadliwego obsadzenia stanowisk sędziowskich w TK odniósł się również – jak trafnie zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy – Europejski Trybunał Praw Człowieka. ETPC wydał w tym zakresie dwa zasadnicze wyroki, tj. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18<sup>7</sup>) oraz wyrok z 14 grudnia 2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce, (skarga nr 40119/21<sup>8</sup>). W pierwszym z tych orzeczeń ETPC orzekł, że podjęcie czynności orzeczniczej przez TK w składzie obejmującym osobę nieuprawnioną do orzekania stanowi naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny w takim składzie orzekł, że skarga konstytucyjna w sprawie skarżącej spółki jest niedopuszczalna, co obarczone jednak było wadą w postaci wydania tego orzeczenia przez sędziego M. M., który został „wybrany” do TK na miejsce pierwotnie już obsadzone. ETPC podkreślił w tym kontekście, że doszło w ten sposób do naruszenia konwencyjnego standardu w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego ze względu na niespełnienie warunku prawa do sądu ustanowionego ustawą, przy zastosowaniu testu wypracowanego w sprawie *Gudmundur*

<sup>7</sup> <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/download,2431,1.html>.

<sup>8</sup> <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/download,3666,1.html>.



*Andri Astradsson przeciwko Islandii*, w którym ETPC pierwotnie wyjaśnił zakres i znaczenie, jakie należy nadać konwencyjnemu pojęciu „sądu ustanowionego ustawą”.

W drugim przywołanym wyroku z dnia 14 grudnia 2023 r. ETPC podtrzymał zaś stanowisko z wyroku pierwszego i wskazał między innymi, że istnieją „*Poważne nieprawidłowości podważające ważność wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego zasiadających w składzie orzekającym, który wydał odnośne orzeczenie, i podważające jego legitymację jako „sądu ustanowionego ustawą”*”. Ponadto ETPC zauważył, że „*sędziowie J. Piskorski i J. Wyrembak, którzy również zasiadali w składzie orzekającym (w sprawie), zostali wybrani odpowiednio w latach 2017 i 2018 w celu zastąpienia dwóch innych sędziów wybranych wraz z sędzią M. Muszyńskim przez Sejm VIII kadencji w procedurze, którą Trybunał już uznał za naruszającą art. 6 (zob. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*)”*”. W konsekwencji tych ustaleń ETPC ponownie stwierdził, że „*nieprawidłowości w procedurze wyboru wyżej wymienionych sędziów podważyły legitymację składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, który wprowadził kwestionowane ograniczenie, jako „sądu ustanowionego ustawą”, jego orzeczenie nie spełniało wymogów rządów prawa (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson*)”*”.

Do przywołanych w uzasadnieniu projektu ustawy orzeczeń TK i ETPC, które jednoznacznie podważają legalność statusu trzech osób zajmujących stanowiska sędziów w TK, odwołano się również w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. I tak w postanowieniu Sądu Najwyższego z 16 września 2021 r. (sygn. akt I KZ 29/21<sup>9</sup>) wskazano między innymi, że Trybunał Konstytucyjny podejmuje próby zupełnie nieuprawnionego blokowania wyroków TSUE i ETPC, czyniąc to przykładowo w sprawie P 7/20, gdzie „*rozminął się diametralnie z oceną prawną i „skasował” wyrok innego trybunału, chociaż nie tylko do tego nie miał podstaw, ale i nie dostrzegł, że Trybunał w Strasburgu stwierdził jedynie to, co prezentował w dotychczasowym swoim orzecznictwie*”. SN zauważył także, że „*Ustrojodawca nie zakładał przecież, że w przyszłości będzie dochodziło do: - wybierania osób na stanowiska sędziów już zajęte, - uchylania uchwał Sejmu poprzedniej kadencji „bez trybu” (bez podstaw prawnych), - niepublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na mocy decyzji polityków pod pozorem działania w ramach art. 7 Konstytucji RP, - odmowy odebrania ślubowania od prawidłowo*

<sup>9</sup> <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20kz%2029-21.pdf>.



wybranych sędziów przez Prezydenta RP (strażnika Konstytucji RP). Nie chodziło więc o to, by dowolny organ określić mianem „Trybunału Konstytucyjnego”, a osoby zasiadające w składzie takiego organy nazwać sędziami Trybunału Konstytucyjnego, ale by był to Organ opisany w Konstytucji jako Trybunał Konstytucyjny, a zatem spełniający wymogi Konstytucji RP także w aspekcie powołania do niego sędziów”. SN podkreślił ponadto wyraźnie, że „Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15, opublikowanego w Dzienniku Ustaw z dnia 16 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2015 r., poz. 2129) – powszechnie obowiązującego i ostatecznego – jest stwierdzenie, że sędziami Trybunału Konstytucyjnego z mocy prawa (od dnia wyboru) z kadencjami od dnia 7 listopada 2015 r., są: Roman Hauser, Krzysztof Ślęzak i Andrzej Jakubecki (trzy uchwały Sejmu z dnia 8.10.2015 r. - M.P. poz. 1038, 1039 i 1040). Jedynie na skutek decyzji Prezydenta (nie przyjął ślubowania) nie mogli sędziowie ci rozpocząć urzędowania. Pogląd ten został podtrzymany w kolejnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. (K 35/15, OTK-A 2015, z. 11, poz. 186)”. Co istotne Sąd Najwyższy stwierdził zarazem jednoznacznie, że „wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20 z dnia 15 lipca 2021 r. jest dotknięty taką samą wadą jak wyrok w sprawie U 2/20 (zasiadał w jego składzie J. Piskorski), a zatem już chociażby z tego powodu – omówionego powyżej – nie wywołuje skutku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”. Tezę tę należy odnieść do wszystkich „orzeczeń” wydanych przez TK w wadliwych składach.

Interpretację taką potwierdzono także w **postanowieniu składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2023 roku (sygn. akt I KZP 5/23), gdzie wskazano, że „skład Trybunału Konstytucyjnego (TK) z udziałem osób zastępujących wcześniejszych sędziów nie ma skutków prawnych**<sup>10</sup>. Przymiot ostateczności orzeczeń TK aktualizuje się bowiem „wyłącznie w wypadku, gdy orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego można nadać charakter, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP (orzeczenie mające moc powszechnie obowiązującą i ostateczne). Tymczasem wskazany wyrok Trybunału skutków przewidzianych w powołanym wyżej przepisie Konstytucji nie wywiera. Wynika to z bezspornego faktu, że w składzie orzekającym Trybunału wydającego powołane wyżej orzeczenie uczestniczył J. W., powołany na urząd sędziego w miejsce zmarłego H.C., który z kolei zajął miejsce już wcześniej zajęte przez osobę wybraną na sędziego

<sup>10</sup> <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20kzp%205-23.pdf>.





*przez Sejm VII Kadencji, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15 i z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 oraz w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15. Aspekty sprzecznego z prawem krajowym wyboru osób na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, na miejsca już wcześniej zajęte, zostały precyzyjnie wskazane także w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie 4907/18, XERO FLOR przeciwko Polsce (por. także omówienie wyroku: M. A. Nowicki, *Palestra* 2021, z. 6, s. 88-101). ETPCz orzekł, że rozstrzygnięcie sprawy przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego z udziałem osoby wybranej na miejsce już zajęte narusza art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), ponieważ taki organ nie spełnia wymogu „sądu ustanowionego ustawą”. Trybunał w Strasburgu stwierdzając naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC wskazał w tym wyroku, że zarówno Sejm VIII kadencji dokonując wyboru pięciu sędziów w dniu 2 grudnia 2015 r., jak i Prezydent RP mieli świadomość zbliżającego się w dniu 3 grudnia 2015 r. rozstrzygnięcia sprawy prawidłowości obsady Trybunału Konstytucyjnego, a ich pospieszne działania (przyjęcie ślubowania w nocy) budzą wątpliwości wskazujące na pozaprawną ingerencję w proces wyboru sędziów konstytucyjnych”.*

Do analogicznych konkluzji dochodzi się także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Między innymi w sprawie o sygn. akt III OSK 2528/21<sup>11</sup> wskazano, że „Nie można również uznać, że wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 21/19 może być podstawą zawieszenia postępowania przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Należy bowiem wskazać, że od dnia 3 grudnia 2015 r. w Trybunale Konstytucyjnym pojawiły się osoby (obecnie M. Muszyński, J. Piskorski i J. Wyrembak), powołane na to stanowisko sędziego ze złamaniem przepisów Konstytucji RP, ponieważ objęli oni stanowiska w miejsce prawidłowo powołanych sędziów. Nielegalność zajęcia stanowiska sędziego TK przez ww. potwierdzona została zarówno wyrokiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, jak i wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, sygn. 4907/18. Obecność w składzie TK nieprawidłowo powołanych sędziów powoduje, że cały polski Sąd Konstytucyjny został niejako

<sup>11</sup> <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/19E3B22F74>.



*"zainfekowany" bezprawnością, a zatem utracił w sensie materialnym zdolność do zgodnego z prawem orzekania, ponieważ istnieje duży stopień prawdopodobieństwa, że w składzie orzekającym znajdzie się przynajmniej jeden z tzw. "dublerów"*".

Należy również podzielić pogląd wnioskodawców projektu ustawy zawarty w jej uzasadnieniu w zakresie uchybienia przez Polskę, na skutek wprowadzonych bezprawnie zmian w składzie polskiego sądu konstytucyjnego, zobowiązaniom wynikającym z członkostwa w Unii Europejskiej. W związku z sytuacją w Trybunale Konstytucyjnym zapoczątkowaną bezprawnymi działaniami podjętymi w 2015 r., 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska podjęła w tym zakresie postępowanie przeciwko Polsce i skierowała skargę do TSUE, wskazując, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia warunków niezależnego sądu w rozumieniu art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej. W ocenie Komisji Europejskiej wykładnia polskiej Konstytucji dokonana przez TK w „wyrokach” z 14 lipca 2021 r. (P 7/20) i z 7 października 2021 r. (K 3/21) – narusza zobowiązania Polski wynikające z norm unijnych, tj. z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w interpretacji dokonanej przez TSUE, w szczególności w wyrokach z dnia 2 marca 2021 r. A.B. i in. C-824/18 (ECLI:EU:C:2021:153.) oraz z dnia 6 października 2021 r., W.Ż., C-487/19 (ECLI:EU:C:2021:798.). Komisja Europejska podkreśla przy tym w swojej skardze skierowanej przeciwko Polsce do TSUE, że *„TK przestał dawać gwarancje niezależnego, bezstronnego i ustanowionego uprzednio na mocy ustawy sądu w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty (Praw Podstawowych UE) wskutek oczywistych nieprawidłowości w powołaniu na stanowiska sędziów TK w grudniu 2015 r. z rażącym naruszeniem polskiego prawa konstytucyjnego (i) jak również wskutek nieprawidłowości w procedurze wyboru Prezesa TK w grudniu 2016 r. (ii). Każda z nich 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”*<sup>12</sup>.

Mając na uwadze wskazane jednoznaczne tezy orzecznicze TK, ETPC, SN i NSA – w części przywołane również w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy, które nadal są aktualne w dacie sporządzania opinii – a także w pełni zasadne stanowisko Komisji Europejskiej, należy

<sup>12</sup>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276732&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3550334>.



podkreślić, że sytuacja ustrojowa w zakresie części składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego wykreowana na skutek działań podjętych od końca 2015 r., w tym także na skutek wprowadzenia ustaw o TK, doprowadziła do kryzysu konstytucyjnego, który pozbawił polski sąd konstytucyjny zdolności do wykonywania jego zadań określonych w Konstytucji. Ustawy, które po części spowodowały taki skutek muszą zostać w efekcie zastąpione przez nowe i zgodne z Konstytucją rozwiązania normatywne, co pozwoli spełnić ustrojowe założenie realnego państwa konstytucyjnego. Bardzo słusznie uznano tym samym, że głównym elementem pokryzysowej naprawy polskiego systemu konstytucyjnego jest „uzdrowienie” polskiego sądu konstytucyjnego, który od 2016 r. pozostaje w głębokim kryzysie i który nie wykonuje w istotnej części jego konstytucyjnie określonych zadań. Powinno się zatem z pewnością podjąć pilnie stosowne działania naprawcze, które skutkować będą zarówno na przyszłość, ale które sanują także niekonstytucyjne działania podejmowane bezprawnie w przeszłości w okresie kryzysu ustrojowego. Nie budzą w tym kontekście żadnych zastrzeżeń konstytucyjnych regulacje przewidziane w rozdziale pierwszym i drugim projektowanej ustawy, które określają datę wejścia w życie nowej projektowanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz wprowadzają niezbędne zmiany w innych ustawach. Kluczowe regulacje zmierzające do przywrócenia TK roli realnego sądu konstytucyjnego zawarte w opiniowanym projekcie ustawy przewidziano jednak jak wskazano w rozdziale trzecim, w tym w otwierających tę zasadniczą część projektu art. 6 i art. 7. W pełni pozytywnie należy ocenić przede wszystkim proponowane w art. 6 uchylenie mocy obowiązującej „kryzysowych” ustaw o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r. Przepisy tych ustaw, jak słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu, są bowiem w wielu miejscach niezgodne z licznymi postanowieniami polskiej konstytucji (np. z art. 2, z art. 7, z art. 10 ust. 1, z art. 45 ust. 1, z art. 173, z art. 178 ust. 1, z art. 194 ust. 1 i ust. 2, z art. 195 ust. 1), co jednoznacznie stwierdzono w przywołanych w uzasadnieniu i powyżej wyrokach. Należy przy tym pozytywnie ocenić również tymczasowe - przez okres 18 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - zachowanie mocy obowiązującej przepisów dotyczących Biura Służby Prawnej stosowanych odpowiednio do proponowanej nowej Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego.



W art. 7 projektowanej regulacji przewidziano zaś kolejne rozwiązanie naprawcze, w ramach którego proponuje się, aby wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała „osoba nieuprawniona do orzekania” nie wywierały skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Zostają one zatem pozbawione przymiotu ostateczności orzeczeń, także przy odroczonej dacie ich wejścia w życie, co wyraźnie i słusznie nawiązuje do jednej z przywołanych tez orzeczniczych Sądu Najwyższego. Należy równocześnie wskazać, że samo wprowadzenie do ustawy instytucji „osoby nieuprawnionej do orzekania” nie może budzić zastrzeżeń konstytucyjnych, a to wobec potwierdzających taki stan prawny trafnie przywołanych w uzasadnieniu projektu orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego, trybunałów europejskich, a także Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Projektowane rozwiązanie normatywne pozwala jednocześnie na potencjalne wyeliminowanie „kryzysowych” orzeczeń, które nie mogą pozostać w państwie prawnym w mocy, przez formalne odebranie im przymiotu *res iudicata*. Naprawia to zatem niekonstytucyjny stan przeczący zasadzie niemożliwości budowania państwa prawnego na bezprawnych podwalinach (*ex iniuria ius non oritur*), co w pełni pozytywnie nakazuje ocenić projektowaną regulację w tym zakresie. Autorzy projektu słusznie uznali przy tym, że skutków prawnych nie mogą też wywoływać postanowienia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jeżeli w składzie orzekającym zasiadała „osoba nieuprawniona do orzekania”.

Na pozytywną ocenę zasługuje ponadto proponowany przepis, który z zakresu bezwzględnej nieważności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wyłącza te, „które wydane zostały w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego, a następnie stanowiły podstawę wznowienia postępowania lub wydania orzeczenia bądź decyzji w sprawie indywidualnej”. Autorzy projektu słusznie bowiem uznają, że całkowite wyeliminowanie wszystkich orzeczeń „kryzysowego” Trybunału Konstytucyjnego z obrotu prawnego może naruszać niekiedy konstytucyjne gwarancje ochrony niektórych praw podmiotowych, nabytych w „dobrej wierze” przez konkretne jednostki, co mogłoby z kolei stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Z tych samych powodów należy uznać, że trafnie w projekcie



przewidziano szczególne wyłączenia skutku nieważności dla spraw w toku (art. 8), a także regulacje przejściowe dla postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 9).

W art. 10 projektodawcy przewidują kolejno, że w zakresie dotyczącym rodzajów czynów dyscyplinarnych sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku popełnionych przed wejściem w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także orzekanych za te czyny kar dyscyplinarnych, stosuje się przepisy dotychczasowe. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu propozycja ta czyni zadość konstytucyjnym zasadom określającym podstawy odpowiedzialności sankcyjnej wyłącznie w ramach norm ustawy (art. 42 ust. 1 Konstytucji), a także zasadzie nieretroakcji prawa (art. 2 Konstytucji).

Proponowany art. 11 projektu ustawy przewiduje z kolei, że od dnia wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym. W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przedstawi zaś Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, a wybór kandydatów na te stanowiska nastąpi na podstawie przepisów nowej ustawy. To przejściowe rozwiązanie naprawcze pozwala wyeliminować istotny problem „kryzysowy” związany z wadami prawnymi powołania na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego osoby aktualnie wykonującej jego obowiązki, co musi zostać w konsekwencji ocenione pozytywnie. Analogicznie pozytywnie ocenić trzeba kolejne rozwiązanie sanacyjne proponowane w art. 12 omawianego projektu. Zgodnie z tym przepisem sędzia Trybunału Konstytucyjnego, którego dziewięcioletnia kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może w terminie miesiąca od dnia jej wejścia w życie złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie o przejściu w stan spoczynku, przy czym nie dotyczy to bardzo słusznie „osoby nieuprawnionej do orzekania”. Proponowana regulacja zasadnie pozwala tym samym sędziom, którzy obejmowali urząd pod rządami poprzedniej ustawy o TK na zachowanie statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, jeżeli nie będą oni chcieli pełnić swojej funkcji w okresie obowiązywania nowej ustawy.



Nie budzą też zastrzeżeń konstytucyjnych regulacje proponowane w art. 13 i 14 projektu, które dotyczą nowelizacji zasad organizacji i funkcjonowania Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, a także statusu prawnego pracowników obecnych i nowych jednostek organizacyjnych. Przepisy te spełniają wszystkie wymogi konstytucyjne dotyczące konieczności uregulowania „kwestii przejściowych” z poszanowaniem praw nabytych i interesów w toku.

### III. Konkluzje

Proponowane rozwiązania normatywne zawarte w opiniowanym projekcie *ustawy z dnia ... przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* ocenić należy **w pełni pozytywnie**.

Na taką ocenę wpływ ma przede wszystkim:

- 1/ dokonanie przez projektodawców trafnej diagnozy ustrojowej w zakresie wadliwej ustrojowo częściowej „obsady” Trybunału Konstytucyjnego - opartej o szeroko przywołane normy Konstytucji RP, a także o trafnie cytowane orzecznictwo polskich i europejskich organów sądowniczych;
- 2/ projekt zmierza do pełnego i koniecznego wykonania przywołanych w nim orzeczeń, które jednoznacznie wskazują na naruszenie norm konstytucyjnych i europejskich przez ukształtowanie w części składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego niezgodnie z tymi normami;
- 3/ projekt słusznie zmierza też do sanowania wad konstytucyjnych w zakresie procedury powołania na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego;
- 4/ projektodawcy dokonali równocześnie doboru trafnych i zgodnych z normami Konstytucji oraz z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym metod naprawczych, co po wejściu w życie projektowanej ustawy wraz z nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, stworzy warunki do zakończenia kryzysu konstytucyjnego w ramach tego organu i pozwoli mu na ponowne wykonywanie zadań ustrojowych.

#### Opracował:

dr Wojciech Mojski

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie