

Piotr Radziejewicz*

Opinia prawna w sprawie konstytucyjności poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 6 marca 2024 r.^{••}

Legal Opinion on the Compatibility with the Constitution of the Republic of Poland of the Draft Act – Provisions Introducing the Act on the Constitutional Tribunal of 6 March 2024

The subject of analysis is the compliance with the Constitution of the Republic of Poland of the norms of the draft act – Provisions Introducing the Act on the Constitutional Tribunal (ver. no. 254/X Term), which addresses the legal status of judgements issued by this body in situation when some of its members were not authorised to adjudicate. This opinion addresses the finality of judgements made by the Constitutional Tribunal, focusing on the constitutional significance of this principle in a democratic state of law. It also examines whether such judgements can be invalidated through a special law. The conclusion reached is that the Constitution of the Republic of Poland does not provide any basis for reviewing the final judgements of the Constitutional Tribunal, and the notion of invalidating these judgements is not applicable within the Polish legal framework.

Keywords: Constitutional Tribunal, constitutional crisis, finality of judgements of the Constitutional Tribunal, invalidity of judgements of the Constitutional Tribunal, Constitution of the Republic of Poland, Act on the Constitutional Tribunal

Przedmiotem analizy jest zgodność z Konstytucją RP unormowań projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254/X kadencja), które dotyczą statusu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych przez ten organ w składzie z osobami nieuprawnionymi do orzekania. W opinii została podjęta problematyka ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w tym znaczenia ustrojowego tej zasady w demokratycznym państwie prawnym, oraz kwestia możliwości unieważnienia wspomnianych wyroków w drodze specjalnej ustawy. Konkluzją rozważań jest stanowisko, że Konstytucja RP nie daje podstaw

* **Dr hab. Piotr Radziejewicz, prof. PW**

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Polska
Warsaw University of Technology, Faculty of Administration and Social Sciences, Poland
piotr.radziejewicz@pw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5709-5715>

• Opinia prawna została sporządzona 14 marca 2024 r. [przyp. red.].

•• Opinia prawna wyraża poglądy jej autora i nie może być łączona z instytucją, w której jest on zatrudniony.



do weryfikacji ostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a pojęcie ich nieważności nie ma zastosowania w polskim porządku prawnym.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, kryzys konstytucyjny, ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nieważność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja RP, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

I. Tezy opinii

1. Ostateczność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest chroniona konstytucyjnie i nie może być znoszona bądź ograniczana ustawą zwykłą.

2. Zasada ostateczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odwołuje się do założenia ustrojowego o prymacie sądu konstytucyjnego nad władzą ustawodawczą w sporze o tzw. ostatnie słowo. Podważenie tego założenia przez zniesienie bądź ograniczenie zasady ostateczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wymaga poprawki do Konstytucji RP.

3. Na ostateczny charakter orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wpływają ewentualne uchybienia proceduralne przy jego wydaniu, w tym wątpliwości co do składu Trybunału Konstytucyjnego, który wydał to orzeczenie. Kryzys konstytucyjny i związane z nim negatywne konsekwencje dla ładu prawnego państwa nie wyłączają obowiązywania zasady ostateczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

4. Regulacje projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, które stwierdzają nieważność z mocy ustawy wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz jego postanowień dotyczących sporów kompetencyjnych (tj. rozstrzygnięć co do istoty sprawy, kończących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym), są niezgodne z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Przedmiot opinii

1. Przedmiotem opinii jest projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym [dalej: projekt ustawy], który określa termin wejścia w życie nowej całościowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [dalej: TK] (art. 1), reguluje zagadnienia przejściowe i dostosowujące tej ustawy (art. 7–15) oraz uchyla wcześniejsze rozwiązania prawne na ten temat (art. 6). Projekt ustawy przewiduje także zmiany w obowiązujących przepisach będące systemową konsekwencją uchwalenia ustawy o TK (art. 2–5).

2. Zważywszy na to, że opinia dotyczy problematyki konstytucyjnej, na uwagę zasługują przede wszystkim przepisy przejściowe i dostosowujące projektu ustawy. Wśród nich znalazło się unormowanie, które stanowi, że wyroki TK wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego TK

z naruszeniem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r.¹ oraz wyroków TK o sygn. K 34/15² i K 35/15³, a następnie także osoba powołana na jej miejsce, są „nieważne i nie wywołują skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji”⁴ (art. 7 ust. 1 projektu ustawy). Oznacza to, że orzeczeniom tym nie przysługują przykłady ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej oraz – jak sugeruje odwołanie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP – w ogóle nie weszły one w życie. Nieważność orzeczeń nie została rozciągnięta na ich skutki w sferze stosowania prawa. Zgodnie z art. 7 ust. 4 projektu ustawy: „Orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem, o którym mowa w ust. 1 i 2, pozostają w mocy”.

Za nieważne i pozbawione skutków prawnych zostały uznane również postanowienia TK w sprawie sporu kompetencyjnego, wydane w nieprawidłowym składzie orzekającym w rozumieniu przyjętym w projekcie ustawy (art. 7 ust. 2 projektu ustawy). Na tej podstawie mają one utracić walor ostateczności i moc powszechnie obowiązującą.

W powyższym kontekście inny przepis projektu ustawy przesądza ponadto, że „wszelkie czynności procesowe” dokonane w postępowaniach przed TK, zakończonych wyrokami lub postanowieniami dotyczącymi sporu kompetencyjnego, wymagają powtórzenia, jeśli doszły do skutku w nieprawidłowym składzie orzekającym w rozumieniu przyjętym w projekcie ustawy (art. 7 ust. 3 projektu ustawy).

W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy TK „sporządza i podaje do wiadomości publicznej” listę nieważnych wyroków i postanowień. Lista ma być opublikowana w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 7 ust. 5 projektu ustawy).

3. Odrębne unormowania zostały poświęcone postanowieniom TK w kwestiach formalnych, które zostały podjęte w nieprawidłowym składzie orzekającym w rozumieniu przyjętym w projekcie ustawy. W myśl art. 8 ust. 1 projektu ustawy wydawane na posiedzeniu niejawnym postanowienia o umorzeniu postępowania na skutek cofnięcia wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne albo zbędne, jeżeli zaskarżony akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia bądź w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu i objęcia wniosku grupy posłów lub senatorów zasadą dyskontynuacji prac parlamentu „pozostają w mocy”.

¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1064, ze zm. [dalej: ustawa o TK z 2015 r.].

² Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 [dalej: wyrok o sygn. K 34/15].

³ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186 [dalej: wyrok o sygn. K 35/15].

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

W mocy pozostają także postanowienia TK wydane w ramach wstępnego rozpoznania wniosku podmiotu o ograniczonej legitymacji do wystąpienia do sądu konstytucyjnego (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe) oraz skargi konstytucyjnej (art. 8 ust. 1 projektu ustawy).

W przypadku skargi konstytucyjnej została przewidziana możliwość jej „ponownego wniesienia” w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Przywrócenie terminu na złożenie skargi konstytucyjnej dotyczy spraw, w których we wstępnej kontroli zostały wydane postanowienia TK w nieprawidłowym składzie orzekającym w rozumieniu przyjętym w projekcie ustawy (art. 8 ust. 2 projektu ustawy).

4. Projekt ustawy zawiera przepisy intertemporalne, które wprowadzają dwa reżimy prawne w działalności TK. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o TK mają być stosowane przepisy dotychczasowe (tj. ustawa o TK z 2016 r.⁵), za wyjątkiem tych postępowań, w których w składzie orzekającym uczestniczyła osoba powołana na stanowisko sędziego TK sprzecznie z prawem i wyrokami TK (w rozumieniu przyjętym w art. 7 ust. 1 projektu ustawy). „Czynności procesowe” dokonane w takich postępowaniach wymagają „powtórzenia” (art. 9 ust. 3 projektu ustawy).

5. W projekcie ustawy znalazły się ponadto regulacje dotyczące problematyki:

- postępowań dyscyplinarnych sędziów TK (art. 10),
- wskazania sędziego TK o najdłuższym stażu pracy w TK jako wykonującego obowiązki prezesa TK od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK oraz zainicjowania procedury wyboru prezesa i wiceprezesa TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (projektodawcy zakładają, że – w sensie prawnym – w TK żaden sędzia nie pełni obecnie funkcji prezesa, dlatego nie zostały przewidziane przepisy o skróceniu kadencji osoby faktycznie piastującej tę funkcję w dniu wejścia w życie ustawy o TK⁶) (art. 11),

- przejścia w stan spoczynku sędziego TK w związku z wprowadzeniem w trakcie jego kadencji „nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału” (nie dotyczy to „osób nieuprawnionych do orzekania” w TK) (art. 12),

- likwidacji Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK oraz spraw pracowniczych zatrudnionych w tych jednostkach osób (art. 13 i art. 14),

- uchwalenia regulaminu TK i Statutu Kancelarii TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (art. 15).

⁵ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 [dalej: ustawa o TK z 2016 r.].

⁶ Co do zasady ustawowo określona kadencja prezesa i wiceprezesa TK podlega ochronie konstytucyjnej. W swoim orzecznictwie TK wielokrotnie podkreślał, że ma to podstawę m.in. w klauzuli demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie niezależności TK. *Vide np.* wyroki TK o sygn. K 35/15 i K 34/15. *Vide też* Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48.

6. W projekcie ustawy zostały przewidziane rozwiązania, które mogą być dyskusyjne. Wśród nich na pierwszy plan wysuwa się kwestia ostateczności orzeczeń TK i możliwość ich unieważnienia za pomocą ustawy zwykłej. Jest to najpoważniejszy problem konstytucyjny projektu, z którym pośrednio wiąże się zagadnienie statusu części składów orzekających TK. Problematyka ta zostanie rozwinięta w dalszej części opinii.

Na marginesie należy odnotować usterki i nietypowe techniki redakcji tekstu. Projekt ustawy wymaga sprawdzenia przez legislatora.

III. Ostateczność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Zasada ostateczności orzeczenia TK ma podstawę w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Jej główną konsekwencją jest to, że orzeczenie staje się niezaskarżalne (tj. prawomocne formalnie) i niewzruszalne (tj. prawomocne materialnie). W komentarzu do Konstytucji RP Leszek Garlicki wyjaśnia tę problematykę w następujący sposób: „Niezaskarżalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby tworzenie procedur pozwalających na zakwestionowanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i poddanie badaniu jego prawidłowości, nawet gdyby miało się to dokonywać w łonie samego Trybunału. Innymi słowy, postępowanie w TK ma być jednoinstancyjne [...] Niewzruszalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny. Ma ona przede wszystkim aspekt zewnętrzny, wykluczając powierzenie takiej kompetencji jakimukolwiek innemu organowi państwowemu. Wynika to z samej istoty sądu konstytucyjnego, a zwłaszcza z jego niezależności funkcjonalnej i odrębności kompetencyjnej. Wyraża też, w sposób niebudzący wątpliwości, zerwanie z poddaniem orzeczeń TK weryfikacji przez Sejm, stanowiącym istotę rozwiązań przyjętych w latach 1982–1997. Niewzruszalność ma także aspekt wewnętrzny, wykluczający anulowanie czy zmianę raz wydanego orzeczenia także przez sam Trybunał [...]. Rozumowanie to dało podstawę do wykluczenia dopuszczalności wznowienia postępowania przed TK. Ostateczność oznacza więc, że orzeczenie Trybunału – wraz ze swym wejściem w życie [...] wywołuje nieodwracalne skutki prawne [...], zyskuje powagę rzeczy osądzonej i uruchamia działanie zasady *ne bis in idem*”⁷.

2. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP nie ma zatem przestrzeni, by relatywizować zasadę ostateczności orzeczenia TK. Dotyczy to zarówno konstruowania procedur służących weryfikacji treści rozstrzygnięć TK co do istoty sprawy, które kończą postępowanie kontrolne, jak i procedur sprawdzających tryb wydania orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Specyfikę orzeczeń TK oddaje ich związek ze sferą obowiązywania

⁷ L. Garlicki, *Uwagi do art. 190 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 4–5.

prawa, co odróżnia je od orzeczeń sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, które koncentrują się na sferze stosowania prawa⁸. Pewność aktu zmiany normatywnej po orzeczeniu TK wymaga wskazania precyzyjnego i nieodwracalnego momentu, w którym taka zmiana następuje. Jeśli zatem miałyby funkcjonować jakaś procedura kontroli rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego, powinna ona mieć – tak samo jak przedmiot i skutki prawne orzeczenia TK – zarys normatywny wprost w Konstytucji RP. Nie można jej domniemywać lub dowodzić istnienia kryzysem konstytucyjnym czy zdroworozsądkowymi opisami hipotetycznych bądź rzeczywistych patologii trybunalskiej praktyki. Tym bardziej nie może być konstruowana *per analogiam*, np. jako odwzorowanie instancyjnych mechanizmów sądownictwa powszechnego. W aktualnym stanie konstytucyjnym kategoria wadliwych, nieważnych lub nieistniejących orzeczeń TK nie ma racji bytu (o czym jeszcze dalej).

Należy zwrócić uwagę, że negowanie ostateczności orzeczeń TK jest nie do utrzymania także w znaczeniu teoretycznym. System prawa zawsze musi odwoływać się do instytucji, które wiążąco i oficjalnie kształtują stosunki prawne oraz definitywnie rozstrzygają spory, w tym spory o konstytucyjność prawa. Ostateczność orzeczeń blokuje odwoławczy regres w nieskończoność, co stabilizuje porządek prawny i gwarantuje jego przewidywalność. Dlatego w poprzednim stanie konstytucyjnym walor ostateczności orzeczeń TK był zastąpiony decyzją Sejmu⁹, a obecnie, po krótkim okresie przejściowym¹⁰, ostateczność orzeczeń TK (z wyboru ustrojodawcy) jest zupełna i nie determinują jej czynności żadnego innego podmiotu władzy publicznej.

Wreszcie zasada ostateczności orzeczeń TK ma istotne znaczenie ustrojowe, ponieważ zaznacza prymat instytucjonalny sądu konstytucyjnego nad władzą ustawodawczą. Zgodnie z tą zasadą o zgodności ustaw z Konstytucją RP o istnieniu sporów kompetencyjnych czy oficjalnej interpretacji norm konstytucyjnych przesądza sąd konstytucyjny, a nie parlament. Pozycja ustrojowa sądu konstytucyjnego wynika właśnie z tego, że jest to w naszym porządku prawnym „sąd ostatniego słowa”, mający w zakresie swoich kompetencji pierwszeństwo przed innymi konstytucyjnymi organami państwa. Przmiot ostateczności orzeczeń TK nie powinien być zatem sprowadzany tylko do kwestii proceduralnej. Nie można podważać pryncypiów ustrojowych przyjętych na gruncie Konstytucji RP za pomocą argumentów wywodzonych z Kodeksu postępowania cywilnego lub fragmentów uzasadnień wyroków Europejskiego Trybunału Praw

⁸ Pomijam samorządną praktykę polskich sądów określaną mianem rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Jest to odrębne zagadnienie, bez wpływu na pojęcie ostateczności orzeczeń TK.

⁹ Orzeczenia TK o niezgodności ustaw z konstytucją podlegały wówczas rozpatrzeniu przez Sejm – *vide* art. 33a ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36, ze zm., następnie przepisy konstytucyjne utrzymane w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426, ze zm., i art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470, ze zm. *Confer* też Uchwała TK z dnia 20 października 1993 r., sygn. akt W 6/93, OTK 1993, poz. 51.

¹⁰ *Vide* art. 239 ust. 1 Konstytucji RP.

Człowieka¹¹. Ostateczność orzeczeń TK jest jednym z zasadniczych elementów wpływających na kształt ładu konstytucyjnego państwa i system rządów.

Z kolei z czysto pragmatycznego punktu widzenia należy odnotować, że ustawowy wyłom w zasadzie ostateczności orzeczeń TK może być precedensem, na który legislatura powoła się również w przyszłości. Z tej perspektywy mniejsze znaczenie ma uzasadnienie odejścia od tej zasady w drodze ustawy zwykłej, istotne jest natomiast to, że w ogóle dopuszcza się taką możliwość. Ostatni poważny incydent polegający na ingerencji w ostateczność orzeczeń TK przez organy władzy publicznej wydarzył się w 2016 r., gdy administracja rządowa odmówiła publikacji niektórych wyroków TK ze względu na ich wady formalne związane z rzekomo niewłaściwie obsadzonym składem sędziowskim¹².

3. Konstytucyjna zasada ostateczności orzeczenia była przedmiotem licznych wypowiedzi TK. Poniżej zamieszczony został ich krótki przegląd.

W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z dnia 17 lipca 2003 r.¹³ TK stwierdził: „Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na podstawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego («pozytywnego») upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. [...] W tym kontekście postrzegać należy [...] przywołane przez wnioskodawcę unormowanie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643, ze zm.). Przywołany przepis ustawy (zwykłej) postanawia, że «w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego». [...] Tymczasem kwestia statusu prawnego i stabilności, w tym: niewzruszalności (przy sięgnięciu po jakiegokolwiek środki zaskarżenia) wyroków Trybunału

¹¹ *Vide* uzasadnienie projektu ustawy, s. 11.

¹² Teoretyczne uzasadnienie tego stanowiska można znaleźć w: K. Zaradkiewicz, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 i K 47/15*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2016 (materiał powielony). Argumentacja przedstawiona w tym opracowaniu jest co do zasady zbieżna z uzasadnieniem projektu ustawy, z tym że w przypadku wad proceduralnych, które nie mogą być sanowane, Kamil Zaradkiewicz wykluczał możliwość posłużenia się konstrukcją nieważności orzeczenia z Kodeksu postępowania cywilnego, proponując w to miejsce uznanie orzeczenia TK za prawnie nieistniejące.

¹³ Sygn. akt K 13/02, OTK ZU nr 6A/2003, poz. 72.

Konstytucyjnego w żadnym zakresie (w tym: w zakresie proceduralnym) nie może być uznana za «sprawę nieuregulowaną w ustawie». Wręcz przeciwnie – kwestia ta została poddana regulacji prawnej; co więcej – regulacja ta uzyskała postać (i moc) regulacji konstytucyjnej; została przy tym sformułowana *expressis verbis* w art. 190 ust. 1 Konstytucji”.

W postanowieniu z dnia 13 listopada 2003 r.¹⁴ TK zauważył: „Procedura postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie przewiduje instytucji wznowienia postępowania ani żadnej innej formy wzruszania jego orzeczeń. Wynika to wprost z art. 188–197 Konstytucji RP, które regulują kompleksowo zakres kognicji, zasady postępowania i orzekania, ustrój oraz status prawny Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z postanowieniem art. 190 ust. 1 Konstytucji «orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne». Jednoznaczne sformułowanie na płaszczyźnie konstytucyjnej zasady niewzruszalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz brak jakiegokolwiek upoważnienia do konkretyzacji tej zasady w innych aktach normatywnych sprawia, iż nie można od niej wprowadzać żadnych wyjątków w drodze ustawy. Wyłącza to, tym samym, możliwość odwołania się do art. 20 kodeksu postępowania cywilnego i odpowiedniego stosowania art. 401 pkt 1 i 2 k.p.c. [...] Możliwość odpowiedniego stosowania cywilnoprosesowej instytucji wznowienia postępowania jest też wyłączona ze względu na odrębność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Odrębność ta wynika z przedmiotu i form jego działania. Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, lecz orzeka jako «sąd prawa»”.

Podobnie w jednym z nowszych, wydanych w pełnym składzie orzeczeń TK zwrócił uwagę, że „[z]godnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji [...] orzeczenia [TK – przyp. P.R.] mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na ich wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania w razie wydania orzeczenia w sprawie indywidualnej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją). Ani sam Trybunał, ani żaden organ zewnętrzny nie mógłby uchylić ani zmienić kończącego postępowanie orzeczenia wydanego przez skład orzekający Trybunału, nawet gdyby orzeczenie to zostało wydane na podstawie przepisów, które później zostały ocenione jako niezgodne z Konstytucją. Nie jest w szczególności dopuszczalne odpowiednie zastosowanie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej. Art. 74 ustawy o TK dopuszcza wprawdzie stosowanie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), lecz jedynie «w sprawach nieuregulowanych w ustawie [o TK – przyp. P.R.]» i tylko «odpowiednio». Natomiast art. 190 ust. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że orzeczenia Trybunału są «ostateczne»,

¹⁴ Sygn. akt SK 33/02, OTK ZU nr 8A/2003, poz. 92. Podobnie *vide* np. Postanowienia TK z dnia: 18 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 20/01, OTK ZU nr 9A/2003, poz. 105; 12 listopada 2003 r., sygn. akt SK 10/02, OTK ZU nr 8A/2003, poz. 91.

co powoduje, że w tym wypadku nie ma możliwości odpowiedniego zastosowania rozwiązań z procedury cywilnej”¹⁵.

IV. Nieważność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Pytanie o właściwą obsadę składów orzekających TK pojawiło się w związku z sukcesywnym włączaniem do nich osób, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji (kadencja w latach 2015–2019) na miejsca sędziowskie obsadzone skutecznie przez Sejm VII kadencji (kadencja w latach 2011–2015). W konsekwencji powstały też wątpliwości co do tego, czy – po pierwsze – orzeczeniom TK wydanym w takich warunkach przysługują przymioty ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP oraz – po drugie – czy nie zachodzą przesłanki nieważności orzeczeń TK ze względu na to, że zapadały one w nieprawidłowym składzie sędziowskim.

W wyroku o sygn. K 34/15 TK dokonał oceny zgodności z Konstytucją RP art. 137 ustawy o TK z 2015 r. Stwierdził w nim, że podstawa wyboru sędziów TK przez Sejm VII kadencji „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r.”, jest zgodna z Konstytucją RP, a „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r.”, jest niezgodna z Konstytucją RP. Wbrew temu, co się dość powszechnie uważa i co przyjęto także w art. 7 ust. 1 projektu ustawy, TK nigdy nie orzekł o legalności czy poprawności przebiegu jakichkolwiek procedur sejmowych, których celem był wybór sędziego TK (ewentualnie stwierdzenie braku mocy prawnej tego wyboru), ani o zgodności z Konstytucją RP uchwał sejmowych będących rezultatem tych procedur. W sprawie o sygn. K 34/15 zagadnienia te TK podjął tylko wpadkowo, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nadal obowiązuje i może zostać poddany kontroli konstytucyjności. Jak wyjaśniał: „Ustalając dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 137 ustawy o TK, Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie, czy uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji (M.P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135; dalej: uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r.) wpłynęły na moc obowiązującą tego przepisu i czy w konsekwencji Trybunał może w tym zakresie kontynuować postępowanie. [...] [U]chwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. nie są przedmiotem kontroli w tym postępowaniu. Jednakże ze względu na to, że możliwość merytorycznego badania art. 137 ustawy o TK jest dopuszczalna o tyle, o ile w dniu orzekania przez Trybunał nadal toczą się procedury obsadzenia stanowisk

¹⁵ Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU nr A/2018, poz. 31. Orzeczenie to do tej pory jest oznaczone w bazie danych orzecznictwa prowadzonego przez TK jako tylko „rozstrzygnięcie”, a w 2016 r. jego publikacja została wstrzymana przez organ wydający Dziennik Ustaw. *Vide* <<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=16939&sprawa=16641>>, dostęp 18 XII 2024.

sędziego Trybunału [...], należało ustalić, jakie skutki prawne dla mocy obowiązującej art. 137 ustawy o TK miało podjęcie przez Sejm wspomnianych 5 uchwał z 25 listopada 2015 r. Dlatego w zakresie determinującym przedmiot kontroli konstytucyjności w tej sprawie, a co za tym idzie wyznaczającym kognicję sądu konstytucyjnego, Trybunał odniósł się do charakteru prawnego uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r.”.

Z kolei określając skutki orzeczenia, TK zaznaczył: „Konsekwencją stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK są [...] skutki prawne o charakterze systemowym, które wyrok Trybunału zaktualizował. W wypadku dwóch sędziów Trybunału, wybranych na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. Ponieważ obsadzenie stanowisk sędziowskich jeszcze nie nastąpiło, gdyż nie została dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie (tj. ślubowanie sędziów Trybunału wobec Prezydenta), derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o TK ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte [...]. Dokończenie tego postępowania jest niedopuszczalne, ponieważ podstawa prawna jednego z jego etapów została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną. [...] Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału. W związku z wejściem w życie tego wyroku Sejm ma obowiązek dokonania wyboru dwóch sędziów Trybunału, których kadencja upływa 2 grudnia 2015 r. i upływie 8 grudnia 2015 r.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wyrok TK o sygn. K 34/15 (i tym bardziej wyrok o sygn. K 35/15, który potwierdził wcześniejsze stanowisko TK i jego skutki) nie odnosił się do statusu prawnego osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na trzy skutecznie i definitywnie obsadzone miejsca w TK przez Sejm VII kadencji. Na podstawie uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15 można oczywiście budować różne teoretyczne interpretacje statusu sędziowskiego wspomnianych osób¹⁶, niemniej formuła zastosowana w art. 7 ust. 1 projektu ustawy, która

¹⁶ Jak wspomniano, status prawny i legalność wyboru sędziów TK przez Sejm VIII kadencji nie były przedmiotem wypowiedzi TK wprost i nie należały do istoty sprawy o sygn. K 34/15. Nie ulega jednak wątpliwości, że rozstrzygnięcie zawarte w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r. miało znaczenie dla oceny prawnej czynności wyborczych, które nastąpiły w Sejmie VIII kadencji. Skoro bowiem pierwotny wybór trzech sędziów TK na miejsca sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., był ważny, to miejsca te nie mogły być obsadzone po raz drugi. Sejm ma kompetencję w sprawie wyboru sędziego TK, ale jedynie wówczas, gdy w czasie trwania kadencji wakuje miejsce sędziowskie w TK. Z kolei wspomniana wcześniej ważność (prawidłowość) wyboru sędziów TK przez Sejm VII kadencji polegała na tym, że w postępowaniu przed TK, a więc w formach instytucjonalnych inicjowanych przez uprawnione organy władzy publicznej, nie potwierdził się żaden z zarzutów postawionych ówczesnym procedurom i aktom wyborczym, tzn. za-

odwołuje się wprost do wyroków TK jako „naruszonych” w związku z czynnościami Sejmu VIII kadencji, jest uproszczeniem. Tak jak Sejm nie ma kompetencji, by ustawą zwykłą ograniczać ostateczność orzeczeń TK, tak ten ostatni nie ma kompetencji, by orzekać o zgodności z Konstytucją RP nienormatywnych uchwał Sejmu w sprawach personalnych. Na marginesie warto też wyjaśnić, że Sejm, sądy i inne organy państwa stosują stan prawny ukształtowany wyrokiem TK, nie stosują zaś samego wyroku¹⁷.

2. Nieprawidłowe obsadzenie składu orzekającego TK w konkretnej sprawie, nawet przy uwzględnieniu kwalifikowanej postaci tych nieprawidłowości, nie jest równoznaczne z zakwestionowaniem ważności orzeczenia TK wydanego w takich warunkach, tj. nie musi pociągać za sobą skutku wzruszalności, nieważności bądź nieistnienia orzeczenia. Wywiedziony z prawdziwych przesłanek wniosek jest w tym przypadku błędny. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, która została przewidziana w art. 7 projektu ustawy, tzn. gdy nieważność orzeczenia TK jednocześnie podważa jego ostateczny charakter.

Nieważność postępowania przed TK rozumiana jako stwierdzenie z mocą wsteczną (tj. od momentu wszczęcia postępowania) braku skutków prawnych podjętych w jego ramach czynności (wszystkich bądź wybranych), a także braku skutków prawnych wytworu postępowania w postaci samego orzeczenia TK, nie zachodzi automatycznie. Wbrew intuicjom prawniczym kierującym się w stronę analogii do innych dziedzin prawa (np. postępowania cywilnego) w polskim systemie konstytucyjnym pojęcie nieważności nie dotyczy orzeczenia TK. O jego statusie rozstrzygają bowiem art. 190 ust. 1 Konstytucji RP i ujęta tam zasada ostateczności. Wielokrotnie wyrażane przez TK stanowisko, że jego orzeczenia są ostateczne bezwarunkowo, zachowuje aktualność również w sytuacji, gdy w składzie sędziowskim znalazła się osoba nieuprawniona. Wada ta jest poważna i należy przeciwdziałać jej za pomocą dostępnych środków prawnych¹⁸, ale nie znosi ona konstytucyjnych przymiotów orzeczenia TK. W szczególności, o czym już wspomniano (*vide* pkt III opinii), do orzeczeń TK nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie przepisów o nieważności postępowania przewidzianych w polskiej procedurze cywilnej. Zresztą projektodawca wcale tego nie czyni, wspominając ogólnie o nieważności orzeczeń TK na podstawie przepisów o postępowaniu cywilnym jedynie w uzasadnieniu projektu ustawy. W art. 7 projektu ustawy wprowadza natomiast nieważność orzeczenia TK z mocy ustawy, bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania sądowego¹⁹.

3. Z konieczności należy odrzucić stanowisko, że TK istnieje tylko faktycznie, nie istnieje zaś w sensie prawnym. Na tym tle argumentuje się, że został on „zainfekowany

równy podstawa prawna wyboru sędziów TK była zgodna z Konstytucją RP, jak i opublikowane w dzienniku urzędowym (Monitorze Polskim) uchwały sejmowe o wyborze sędziego TK nie podlegały wzruszeniu ani *ex lege*, ani przez czynność prawną Sejmu.

¹⁷ Czym innym jest natomiast odwoływanie się do uzasadnienia orzeczenia TK i posługiwanie się za tym w nim stanowiskiem jako argumentem z autorytetu.

¹⁸ Na przykład za pomocą wniosków o wyłączenie sędziego, składania przez sędziów TK zdania odrębnego do orzeczenia, inicjowania postępowań dyscyplinarnych (przy założeniu, że wspomniane środki prawne mogą się także odnosić do osoby wybranej na obsadzone stanowisko sędziowskie w TK).

¹⁹ Kodeks postępowania cywilnego nie posługuje się konstrukcją nieważności orzeczenia z mocy prawa.

bezwprawnością”²⁰, a wady wyboru części sędziów podważają jego status jako całości – delegitymizują go²¹. Ponadto uważa się, że TK jest instytucją niesprawną, pozbawioną przymiotu niezależności, wydającą orzeczenia nieakceptowalne aksjologicznie. Skoro TK anihilował się sam jako organ państwa, to rozważania o mocy prawnej jego orzecznictwa prawdopodobnie też są bezprzedmiotowe. Echa takiego podejścia porzucają w uzasadnieniu projektu ustawy²².

Niezależnie od oceny działalności TK od 2017 r. i nawet najbardziej surowej recenzji jego dorobku, nie można abstrahować od faktów instytucjonalnych, w szczególności brać w nawias wyroków TK opublikowanych w Dzienniku Ustaw i dokonanych na ich podstawie przekształceń systemu prawa. Teza o „zainfekowaniu” całego TK jest tylko figurą retoryczną, z której nie można zrobić użytku, projektując ustawy. Nie odpowiada ona na dylematy konstytucyjne. Jednocześnie problem statusu części składów orzekających TK i skutków prowadzonych przez nie postępowań jest realny. W niniejszej opinii krytycznie zostały ocenione jedynie sposób rozwiązania tego problemu i zastosowane środki.

4. W dniu 6 marca 2024 r. Sejm przyjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności TK²³, w której stwierdził, że wymienione w niej uchwały sejmowe w sprawie wyboru sędziego TK „zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a tym samym są pozbawione mocy prawnej i nie wywołały skutków prawnych w nich przewidzianych”.

Uchwała z dnia 6 marca 2024 r. nie wpływa na konkluzje niniejszej opinii. Prezentuje ona polityczne stanowisko Sejmu na temat kryzysu konstytucyjnego oraz niewiążące prawnie wezwanie organów władzy publicznej do określonego działania. Szersza analiza tego dokumentu wymagałaby odrębnego opracowania.

V. Uwagi końcowe

Zważywszy na powyższe uwagi, należy uznać, że art. 7 projektu ustawy w zakresie, w jakim podważa zasadę ostateczności orzeczenia TK, jest niezgodny z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Podzielając negatywną ocenę konsekwencji kryzysu konstytucyjnego, który ujawnił się w 2015 r., a także potrzebę przywrócenia funkcjonowania państwa na gruncie idei rządów prawa, nie można jednak zaaprobować użycia środków legislacyjnych, które nie mieszczą się w standardach konstytucyjnych. Długofalowy skutek takiej

²⁰ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 2528/21, LEX nr 3433115.

²¹ Zamiast wielu *vide* W. Sadurski, *Extinguishing the Court: Why There Is No Salvation for the Current Polish Constitutional Tribunal*, VerfBlog, 2022/8/14, <<https://verfassungsblog.de/extinguishing-the-court/>>, dostęp 18 XII 2024.

²² *Vide* uzasadnienie projektu ustawy, s. 7 i n.

²³ M.P. poz. 198.

praktyki może być dewastujący dla ładu prawnego, może też pogłębiać istniejący już dzisiaj chaos instytucjonalny (zwłaszcza w sądowym wymiarze sprawiedliwości). Rozwiązania, które działają wolno i przynoszą efekty odłożone w czasie, nie są atrakcyjne. W tym przypadku właściwym rozwiązaniem w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez TK w nieprawidłowym składzie sędziowskim wydaje się albo odpowiednia zmiana Konstytucji RP, albo stopniowa rewizja poglądów zawartych w tych orzeczeniach przez sam TK (w bliżej nieokreślonej przyszłości) na drodze „odstępowania od poglądu prawnego”²⁴.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36, ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK ZU nr 6A/2003, poz. 72.
- Postanowienie TK z dnia 12 listopada 2003 r., sygn. akt SK 10/02, OTK ZU nr 8A/2003, poz. 91.
- Postanowienie TK z dnia 13 listopada 2003 r., sygn. akt SK 33/02, OTK ZU nr 8A/2003, poz. 92.
- Postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 20/01, OTK ZU nr 9A/2003, poz. 105.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, M.P. poz. 198.
- Uchwała TK z dnia 20 października 1993 r., sygn. akt W 6/93, OTK 1993, poz. 51.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1064, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.
- Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 2528/21, LEX nr 3433115.
- Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185.
- Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186.
- Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU nr A/2018, poz. 31.

²⁴ *Vide* art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2016 r.

Piśmiennictwo

- Garlicki L., *Uwagi do art. 190 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Sadurski W., *Extinguishing the Court: Why There Is No Salvation for the Current Polish Constitutional Tribunal*, VerfBlog, 2022/8/14, <<https://verfassungsblog.de/extinguishing-the-court/>>, <<https://doi.org/10.17176/20220814-181625-0>>.
- Zaradkiewicz K., *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 i K 47/15*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2016 (materiał powielony).