

Marcin Dąbrowski\*

## Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 6 marca 2024 r.♦

Legal Opinion on the Parliamentary Draft Act – Provisions Introducing the Act on the Constitutional Tribunal of 6 March 2024

The author analysed the draft act – Provisions Introducing the Act on the Constitutional Tribunal. First, he presented the basic theses of the opinion, and then presented their detailed justification. The study contains a number of suggestions relating to the correction of the content of selected provisions of the Act. Some of the amendments are cosmetic in nature and their introduction is not necessary for the correctness of the text. Others appear necessary for the coherence and constitutionality of the act under parliamentary debate. Without these amendments, the draft act contains gaps, internal contradictions and may raise very serious interpretative doubts.

**Keywords:** Act – Provisions Introducing the Act on the Constitutional Tribunal, Constitutional Tribunal, judgements made with the participation of persons not authorised to adjudicate

---

Autor dokonał analizy projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. W pierwszej kolejności zaprezentował podstawowe tezy opinii, a następnie przedstawił ich szczegółowe uzasadnienie. W opracowaniu wysunięto szereg sugestii odnoszących się do skorygowania treści wybranych przepisów ustawy. Niektóre poprawki mają charakter kosmetyczny i ich wprowadzenie nie jest niezbędne dla poprawności tekstu. Inne wydają się konieczne dla spójności i konstytucyjności procedowanej w parlamencie ustawy. Bez nich projekt zawiera luki, wewnątrz sprzeczności oraz może budzić bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne.

**Słowa kluczowe:** ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny, wyroki wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania

---

\* **Dr hab. Marcin Dąbrowski, prof. UWM**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Polska  
University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Faculty of Law and Administration, Poland  
radca prawny

[marcin.dabrowski@uwm.edu.pl](mailto:marcin.dabrowski@uwm.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0001-8780-9715>

♦ Opinia prawna została sporządzona 4 kwietnia 2024 r. [przyp. red.].



## I. Przedmiot opinii

Opinia obejmuje analizę projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>. Projekt ten składa się z 16 artykułów, które dotyczą zróżnicowanych zagadnień. Zostały one pogrupowane w trzy rozdziały: 1. Przepis ogólny (art. 1), 2. Zmiany w przepisach (art. 2–5), 3. Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe (art. 6–16). Większość regulacji analizowanego aktu nie budzi zastrzeżeń, jednakże niektóre wymagają komentarza i pewnej korekty. Ustawa wprowadzająca oraz przygotowywana nowa ustawa o TK<sup>2</sup> wchodzi w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia ustawy wprowadzającej. Wyjątek stanowi zmiana ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>3</sup>, która wejdzie w życie po upływie kolejnych 18 miesięcy. Twórcy projektu ustawy wprowadzającej założyli, że dotychczasowa administracja Trybunału Konstytucyjnego [dalej też: TK, Trybunał], tj. Kancelaria Trybunału oraz Biuro Służby Prawnej Trybunału, będą funkcjonować jeszcze przez 18 miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy o TK.

## II. Podstawowe tezy opinii

1. Przepisy art. 3–5, art. 8, art. 10, art. 14–16 ustawy wprowadzającej nie budzą moich zastrzeżeń pod względem zgodności z postanowieniami ustawy zasadniczej, zasadami techniki legislacyjnej i logiki.

2. Do art. 1 ustawy wprowadzającej należy dodać przepis (ustęp), że regulacje nowej ustawy o TK dotyczące organizacji Kancelarii Trybunału (art. 119–127 nowej ustawy o TK) wchodzi w życie z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK. Przykładowo przepis ten powinien brzmieć:

„Art. 1.1. Ustawa z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...) wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy z wyjątkiem przepisów wskazanych w ust. 2.

2. Przepisy art. 119–127 ustawy z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...) wchodzi w życie z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...)”.

3. Artykuł 2 ustawy wprowadzającej i wynikająca z niego zmiana art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora są poprawne. Równocześnie należy

<sup>1</sup> Poselski projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 254, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=254>>, dostęp 1 IV 2024 [dalej też: ustawa wprowadzająca].

<sup>2</sup> Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 253, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=253>>, dostęp 1 IV 2024 [dalej: nowa ustawa o TK].

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1339, ze zm. [dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora].

rozważyć szerszą nowelizację art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora polegającą na:

a) usunięciu z niego niepotrzebnych powtórzeń (np. sędzia, prokurator),

b) sprecyzowaniu jego treści i wskazaniu, czy wyrażony w art. 30 zakaz „pracy na podstawie stosunku pracy” obejmuje również inne stosunki prawne (np. cywilne, administracyjne), a nie tylko pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy.

4. Artykuł 6 ust. 1 ustawy wprowadzającej powinien otrzymać brzmienie: „1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc: [...]”.

5. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej jest nieprecyzyjny i wymaga uzupełnienia. Nie wynika bowiem z niego, czy nieważność orzeczeń TK i utrata przymiotów powszechnego obowiązywania oraz ostateczności wyroków TK, które zostały wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, skutkuje tym, że wskazane orzeczenia TK przestają być elementem obrotu prawnego i są z niego definitywnie usunięte, czy że wskutek utraty cechy ostateczności stały się podważalne (zaskarżalne). W mojej ocenie kwestia ta powinna być jednoznacznie rozstrzygnięta w ustawie wprowadzającej.

6. Koncepcja nieważności (nieistnienia) wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania wydaje się możliwa do zaakceptowania. Jednakże bardzo poważne wątpliwości w zakresie obowiązywania prawa i kształtu systemu prawa budzą wyroki TK stwierdzające niekonstytucyjność kontrolowanego przepisu i w konsekwencji skutkujące jego derogacją. Do ustawy wprowadzającej należałoby dodać odpowiednie przepisy, które określałyby konsekwencje stwierdzenia nieważności (nieistnienia) wyroków TK i wskazywałyby, co dzieje się z uchylonymi przez nie przepisami, w szczególności czy i ewentualnie kiedy odzyskują one moc obowiązującą.

7. Artykuł 7 ustawy wprowadzającej należy uzupełnić o przepis (ustęp), który będzie określał skutki unieważnienia wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania w odniesieniu do toczących się postępowań sądowych i administracyjnych (jeszcze niezakończonych prawomocnymi orzeczeniami lub ostatecznymi decyzjami), które zostały wszczęte na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP<sup>4</sup>.

8. W art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej należy doprecyzować, który organ TK jest właściwy do sporządzenia i podania do publicznej wiadomości listy nieważnych wyroków i postanowień TK.

9. W ustawie wprowadzającej art. 9 ust. 3 pozostaje w częściowej sprzeczności z art. 8.

10. Artykuł 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej powinien otrzymać brzmienie: „Czynności procesowe dokonane przez osoby nieuprawnione do orzekania lub z udziałem takich osób w postępowaniach, o których mowa w ust. 2, wymagają powtórzenia”.

11. Skorygowałbym brzmienie art. 11 ust. 1 w następujący sposób: „Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, do czasu powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 2 niniejszego artykułu kompetencje Prezesa

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

Trybunału Konstytucyjnego wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym lub osoba przez niego wskazana”.

12. Rekomenduję zamianę w art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej słowa „obowiązki” na słowo „kompetencje”.

13. Rekomenduję zamianę w art. 12 ust. 1 ustawy wprowadzającej pojęcia „Prezesowi Trybunału” na sformułowanie „osobie pełniącej kompetencje Prezesa Trybunału”.

14. Do art. 12 należy dodać przepis (ustęp), który będzie określał status Julii Przyłębskiej jako (byłego, obecnego) Prezesa TK.

15. Do art. 12 należy dodać przepis (ustęp), który będzie określał status osób nieuprawnionych do orzekania po wejściu w życie ustawy wprowadzającej.

16. Do art. 13 ustawy wprowadzającej należy dodać przepis (ustęp), w którym nowo powołanemu szefowi Kancelarii Trybunału do czasu utworzenia nowej Kancelarii TK powierza się wykonywanie kompetencji dyrektora Kancelarii Trybunału oraz dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału.

### III. Uzasadnienie

W dalszej analizie treści projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym odniesiono się do przedstawionych w punkcie II niniejszej opinii podstawowych tez opinii [dalej: PTO].

#### **Ad 1 PTO. Postanowienia ustawy wprowadzającej, które nie budzą zastrzeżeń**

Z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, logiki i zgodności z Konstytucją RP nie wzbudzają zastrzeżeń następujące postanowienia analizowanej ustawy: art. 3–5, art. 8, art. 10, art. 14–16.

#### **Ad 2 PTO. Uwagi dotyczące art. 1 ustawy wprowadzającej**

Uznaję, że art. 1 ustawy wprowadzającej jest nieprawidłowo sformułowany. Powinien on otrzymać brzmienie:

„Art. 1.1. Ustawa z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...) wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy z wyjątkiem przepisów wskazanych w ust. 2.

2. Przepisy art. 119–127 ustawy z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...) wchodzi w życie z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. ...)”.

Artykuły 119–127 nowej ustawy o TK dotyczą Kancelarii TK (obsługi administracyjnej Trybunału). Równocześnie ustawa wprowadzająca w art. 6 ust. 2 pozostawia w mocy regulacje Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>5</sup> dotyczące Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału. Oznacza to, że równolegle obowiązywałyby postanowienia dwóch ustaw, które określałyby ustrój administracji Trybunału. Przepisy nowej ustawy odnoszące się do tej kwestii (funkcjonowania nowej Kancelarii TK) powinny wejść w życie po utracie mocy prawnej dotychczasowych przepisów. Stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy wprowadzającej z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK znosi się Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału.

### **Ad 3 PTO. Analiza art. 2 ustawy wprowadzającej i zmiany art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora**

Artykuł 2 ustawy wprowadzającej zmienia art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W stosunku do poprzedniej regulacji ustawa wprowadzająca usuwa zakaz łączenia funkcji parlamentarzysty z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy w Biurze Służby Prawnej Trybunału. Rozwiązanie to jest podyktowane faktem likwidacji Biura Służby Prawnej Trybunału i nie budzi zastrzeżeń.

Dokonując nowelizacji art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, należałoby rozważyć przeredagowanie go. Przepis ten jest bowiem wewnętrznie niespójny, a niektóre jego postanowienia należy uznać za niecelowe. Niepotrzebne są postanowienia art. 30 ust. 1, które powtarzają wyliczenie z art. 103 Konstytucji RP. Dotyczy to w szczególności zawodu sędziego i prokuratora. Ponadto należy zwrócić uwagę, że art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakazuje łączenia funkcji parlamentarzysty z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy. Powstaje więc wątpliwość interpretacyjna, czy praca świadczona w podmiotach wskazanych w art. 30 tej ustawy na podstawie innego stosunku niż stosunek pracy (jak mająca charakter cywilnoprawny umowa o dzieło czy umowa zlecenia) również jest objęta zakazem niepołączalności. Przykładowo: czy w świetle analizowanej regulacji możliwe byłoby zatrudnienie posła w Kancelarii Prezydenta na podstawie umowy o dzieło, np. odpłatne zlecenie posłowi sporządzenia opinii prawnej. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora takie zlecenie byłoby niedopuszczalne<sup>6</sup>. Uważam, że pogląd ten jest nieprawidłowy i wynika z błędnych założeń interpretacyjnych. Zakazów nie wolno bowiem interpretować rozszerzająco oraz stosować wobec nich wniosko-

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 [dalej też: u.o.t.p.TK].

<sup>6</sup> *Confer* np. K. Grajewski, *Komentarz do art. 30*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 365.

o wykonywaniu mandatu posła i senatora należy sprecyzować, czy zakaz niepołączalności dotyczy tylko stosunku pracy, czy również innych rodzajów stosunków, np. cywilnoprawnych, tj. umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

#### **Ad 4 PTO. Uwaga dotycząca treści art. 6 ust. 1 ustawy wprowadzającej**

Przepis art. 6 ust. 1 ustawy wprowadzającej powinien otrzymać brzmienie: „1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc: [...]”.

Obecna treść art. 6 ust. 1 („Tracą moc:”) jest niepełna i niejednoznaczna, i w konsekwencji może powodować problemy interpretacyjne. Z przepisu tego nie wynika bowiem, kiedy wypunktowane w nim ustawy zostaną derogowane. Dopiero zastosowanie wykładni systemowej i uzupełnienie art. 6 ust. 1 ustawy wprowadzającej o treść art. 16 umożliwi pełne zrozumienie analizowanej regulacji oraz ustalenie, kiedy uchylane ustawy przestaną obowiązywać.

#### **Ad 5–6 PTO. Uwagi dotyczące art. 7 ust. 1 i 3 ustawy wprowadzającej**

Z art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej wynika, że wyroki TK wydane z udziałem osób nieupoważnianych są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Przepis ten jest nieprecyzyjny i wymaga uzupełnienia. Nie wynika bowiem z niego, co dzieje się dalej ze wskazanymi w nim wyrokami TK. Możliwe jest przyjęcie dwóch alternatywnych rozwiązań. Po pierwsze, konsekwencją treści art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej jest konstytutywne stwierdzenie, że są to orzeczenia nieistniejące i niewywołujące skutków prawnych. W takim przypadku należałoby uznać, że orzeczenia te nie są elementami obrotu prawnego i faktycznie nie wywołują jakichkolwiek skutków prawnych. Po drugie, pozbawienie wyroków TK przymiotu ostateczności może prowadzić do konkluzji, że nadal są one elementami porządku prawnego, tyle że istnieje możliwość ich wzruszenia, szczególnie że prawodawca nie uchyla konsekwencji wadliwych wyroków TK, które są określone w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Podsumowując, uznaję, że treść art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej wymaga doprecyzowania i tym samym stwierdzenia, co się stanie z nieważnymi wyrokami TK po wejściu w życie ustawy wprowadzającej. Należy podkreślić, że pojęcie nieważności na gruncie różnych aktów normatywnych (ustaw) nie jest jednolicie postrzegane. Przykładowo czym innym jest bezwzględna nieważność czynności prawnej, o której mowa w art. 58 Kodeksu cywilnego<sup>7</sup>, czym innym unieważnialność małżeństwa w świetle art. 10 i n. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>8</sup>, a jeszcze czym innym nieważność aktu urzędowego Prezydenta RP uregulowana w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809.

Artykuł 7 ust. 3 ustawy wprowadzającej częściowo uzupełnia treść ust. 1, jednakże wydaje się uzasadnione, by wskazać w tej ustawie, czy wskutek nieważności Trybunał Konstytucyjny w powtórnym postępowaniu wydaje nowy wyrok, czy wydaje orzeczenie w zakresie utrzymania w mocy wyroku dotkniętego nieważnością. Brak regulacji ustawowej w powyższej materii będzie skutkowało tym, że to judykatura uzupełni treść art. 7 ust. 1 i 3 ustawy wprowadzającej.

Ponadto posłużenie się w art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej pojęciem nieważności może wprowadzać w błąd. Zgodnie z treścią zarówno ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (*confer* art. 36), jak i nowej ustawy o TK (*confer* art. 51) w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego<sup>9</sup>. Kodeks ten posługuje się pojęciem nieważności postępowania (*confer* art. 379). Nieważność postępowania zachodzi m.in. w sytuacji, „jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy”. Nieważność postępowania z procesu cywilnego nie skutkuje automatycznym wygaszeniem (nieistnieniem) orzeczenia. Stanowi ona jedną z przesłanek apelacyjnych, które są brane pod uwagę przez sąd z urzędu podczas postępowania przed sądem odwoławczym. W świetle powyższego aktualizują się postawione już wcześniej pytania, czy wyroki TK wydane w niewłaściwym składzie są nieważne w rozumieniu art. 379 k.p.c. i wymagają wzruszenia, czy są to orzeczenia nieistniejące.

W teorii prawa procesowego wypracowano koncepcję tzw. wyroków nieistniejących (*sententia non existens*). Są to orzeczenia dotknięte wadami o takiej doniosłości, iż zakłada się, że w ogóle nie powstały (nie doszło do ich wydania). Owe wady mają taki charakter, że uniemożliwiają zakwalifikowanie określonego dokumentu jako orzeczenia sądowego. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in., że wyrokami nieistniejącymi są orzeczenia wydane przez osoby niebędące sędziami lub z udziałem takich osób<sup>10</sup>. W konsekwencji jest możliwe stwierdzenie, że orzeczenie TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania po prostu nie istnieje. W opracowaniu *Wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Sententia non existens czy orzeczenia wydane w nieważnym postępowaniu*<sup>11</sup> prezentuję nieco inne stanowisko. Jednakże nie dyskwalifikuję koncepcji przyjętej w art. 7 ustawy wprowadzającej i nie oceniam jej jako niedopuszczalnej. Jeżeli uznamy, że wyrok TK nie istnieje (jest nieważny), to nie służą mu przymioty z art. 190 ustawy zasadniczej, tj. ostateczność oraz moc powszechnie obowiązująca.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm. [dalej: k.p.c.].

<sup>10</sup> *Confer* np. M. Sawczuk, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970, s. 71; W. Siedlecki, *Zaskarżalność orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, t. 3, red. W. Siedlecki, Ossolineum, Wrocław 1986, s. 14; M. Waliński, *Proces cywilny w Polsce. Funkcja i struktura*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1947, s. 628.

<sup>11</sup> M. Dąbrowski, *Wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Sententia non existens czy orzeczenia wydane w nieważnym postępowaniu*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020, s. 1019–1030.

Koncepcja wyroków nieistniejących wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania może jednak wywoływać poważne problemy na płaszczyźnie stosowania i obowiązywania prawa. W mojej ocenie koncepcja ta będzie stosunkowo łatwa do zrealizowania w przypadku tzw. wyroków afirmatywnych (stwierdzających konstytucyjność bądź brak niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji) oraz wyroków o złożonej formule sentencji (interpretacyjne, zakresowe itp.). Orzeczenia te nie wywołują bowiem konsekwencji derogacyjnych, tj. nie powodują utraty mocy prawnej regulacji badanych przez TK. W związku z tym nie powodują one trwałych zmian w systemie prawa. Ich główną funkcją jest oddziaływanie na procesy stosowania i interpretacji prawa. Stwierdzenie ich nieistnienia nie powinno wywołać jakichś szczególnie poważnych konsekwencji w systemie prawnym i nie powinno znacząco oddziaływać na jego kształt.

Bardzo skomplikowana okaże się natomiast sanacja skutków derogacyjnych wyroków TK, tj. takich, w których Trybunał w nieprawidłowym składzie orzekł, że jakiś przepis jest niezgodny z Konstytucją RP<sup>12</sup>. Stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności takiego przepisu spowodowało jego trwałe i bezwarunkowe usunięcie z systemu prawa, co było ogłaszane w stosownym dzienniku urzędowym. W świetle zaproponowanej treści art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej rodzi się pytanie, czy nieważność takiego orzeczenia TK skutkuje przywróceniem mocy obowiązującej (tzw. odzysciem) niekonstytucyjnego przepisu, czy nadal on nie obowiązuje. Jeżeli zaś art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej ma przywracać moc prawną niekonstytucyjnych przepisów, to od kiedy ma to nastąpić – czy od wejścia w życie ustawy wprowadzającej, czy od momentu utraty mocy przez te przepisy wskutek publikacji orzeczenia w odpowiednim dzienniku urzędowym? Zagadnienia te powinny zostać sprecyzowane w ustawie wprowadzającej.

Kolejną kwestią wymagającą analizy i uregulowania w ustawie wprowadzającej jest skuteczność orzeczeń sądów i organów administracji wydanych w stanie prawnym, w którym niekonstytucyjny przepis nie obowiązywał i który następnie został przywrócony na podstawie art. 7 ustawy wprowadzającej. W tej materii za pozytywny należy uznać fakt, że TK wydał z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania stosunkowo niewiele wyroków, które bezpośrednio skutkowały utratą mocy wadliwego przepisu.

#### **Ad 7 PTO. Uwagi dotyczące art. 7 ust. 4 ustawy wprowadzającej**

Artykuł 7 ust. 4 ustawy wprowadzającej stanowi, że „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, pozostają w mocy”. Zarówno ten przepis, jak i cała ustawa wprowadzająca pomijają natomiast problematykę dotychczas niezakończonych postępowań, które zostały wszczęte na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP na podstawie wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do

<sup>12</sup> *Confer* np. Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20, oraz Wyrok z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt SK 105/20.



orzekania. Wskazany przepis ustawy zasadniczej otwiera drogę do wznowienia postępowań sądowych i administracyjnych w sprawach, które zostały rozstrzygnięte wedle przepisów uznanych przez TK za niezgodne z Konstytucją RP<sup>13</sup>, i do ich ponownego rozpatrzenia z pominięciem wadliwych (niekonstytucyjnych) regulacji.

W konsekwencji art. 7 ustawy wprowadzającej należy uzupełnić o przepis określający skutki unieważnienia wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania w odniesieniu do toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, które zostały wszczęte na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Dodanie takiego przepisu wydaje się o tyle potrzebne, że w art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej wprost wskazuje się, iż stwierdzenie nieważności wyroków TK nie powoduje uchylecia skutków wyroków TK, które wynikają z treści art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Natomiast art. 7 ust. 4 ustawy wprowadzającej dotyczy tylko zakończonych postępowań, prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych. Nie ma w nim mowy o toczących się sprawach i orzeczeniach, które mają dopiero zostać wydane lub które mają się uprawomocnić po wejściu w życie nowej ustawy o TK.

#### **Ad 8 PTO. Uwagi dotyczące art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej**

Z art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej wynika, że „w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy Trybunał sporządza i podaje do wiadomości publicznej listę wyroków i postanowień nieważnych na mocy ust. 1 i 2. Lista podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym «Monitor Polski»”.

W mojej ocenie posłużenie się słowem „Trybunał” jest niewystarczające. Potrzebne wydaje się sprecyzowanie, który z organów TK byłby zobowiązany do realizacji obowiązku określonego w omawianej regulacji. Brak uszczegółowienia może prowadzić do powstania sporu kompetencyjnego, który organ TK jest właściwy i zarazem odpowiedzialny za sporządzenie oraz podanie do publicznej wiadomości listy, o której mowa w art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej.

#### **Ad 9–10 PTO. Uwagi dotyczące art. 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej**

Z treści art. 9 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy wprowadzającej wynika, że czynności procesowe dokonane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o TK wymagają powtórzenia. Przepis ten budzi kilka wątpliwości.

---

<sup>13</sup> Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji RP brzmi: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

## 1. Uwagi dotyczące częściowej sprzeczności art. 9 ust. 3 z art. 8 ustawy wprowadzającej

Po pierwsze, art. 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej jest częściowo sprzeczny z jej art. 8. Z art. 8 ust. 2 ustawy wprowadzającej wynika, że postanowienia wydane na podstawie art. 59<sup>14</sup> oraz art. 61<sup>15</sup> u.o.t.p.TK pozostają w mocy. W konsekwencji nieważnością, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej, nie są dotknięte wyżej wymienione orzeczenia wydane przez osoby nieuprawnione do orzekania lub z udziałem takich osób. Oznacza to, że w mocy pozostaną postanowienia o nadaniu biegu skardze konstytucyjnej oraz pytaniu prawnemu wydane przez te osoby (*confer* art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK<sup>16</sup>). Ponadto w mocy pozostaną wydane z udziałem nieuprawnionych do orzekania osób postanowienia uwzględniające zażalenie na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej lub pytaniu prawnemu sądu, w których TK nadaje dalszy bieg skardze lub pytaniu (*confer* art. 61 ust. 8 u.o.t.p.TK<sup>17</sup>).

Artykuł 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej nakazuje powtórzenie wszystkich czynności procesowych, również tych, o których mowa powyżej, jeżeli były one dokonane przez nieuprawnione do orzekania osoby lub z udziałem takich osób, mimo że art. 7 ust. 4 ustawy wprowadzającej stanowi, że pozostają one w mocy. W konsekwencji w obrocie będą funkcjonowały dwa orzeczenia odnoszące się do tej samej kwestii. Narusza to konstytucyjną i procesową zasadę *ne bis in idem* (zakaz orzekania dwukrotnie w tej samej sprawie).

## 2. Uwagi dotyczące potrzeby uzupełnienia treści art. 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej

Artykuł 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej powinien otrzymać brzmienie: „Czynności procesowe dokonane przez osoby nieuprawnione do orzekania lub z udziałem takich osób w postępowaniach, o których mowa w ust. 2, wymagają powtórzenia”.

Zmiana ust. 3 polega na wskazaniu, że przepis ten odnosi się tylko do czynności procesowych dokonanych przez osoby nieuprawnione do orzekania bądź z udziałem

---

<sup>14</sup> Artykuł 59 u.o.t.p.TK stanowi podstawę do umorzenia postępowania przed TK w przypadku zajęcia jednej z przesłanek wskazanych w ust. 1 tego przepisu.

<sup>15</sup> Artykuł 61 u.o.t.p.TK dotyczy wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i pytań prawnych sądów. Na jego podstawie TK w jednoosobowym składzie mógł odmówić wszczęcia postępowania, jeżeli zachodziła przesłanka z ust. 4 tego przepisu.

<sup>16</sup> Artykuł 61 ust. 2 u.o.t.p.TK brzmi następująco: „Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, albo skarga konstytucyjna spełniają wymagania przewidziane w ustawie oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 4 pkt 3, Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu wnioskowi, o którym mowa w ust. 1, albo skardze konstytucyjnej dalszego biegu”.

<sup>17</sup> Artykuł 62 ust. 8 u.o.t.p.TK stanowi: „Trybunał, uwzględniając zażalenie, wydaje postanowienie o nadaniu dalszego biegu wnioskowi, o którym mowa w ust. 1, albo skardze konstytucyjnej. Na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje zażalenie”.

takich osób. Z obecnej treści art. 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej wynika, że wszystkie czynności procesowe dokonane w postępowaniach, w których w składzie orzekającym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, wymagają powtórzenia. Tymczasem w postępowaniach zainicjowanych skargą konstytucyjną oraz pytaniem prawnym wstępna kontrola skarg i pytań mogła zostać dokonana przez prawidłowo powołanych sędziów (*confer* art. 61 u.o.t.p.TK), natomiast osoby nieprawidłowo powołane przystąpiły do postępowania dopiero na etapie merytorycznego rozstrzygnięcia istoty sprawy. Samo nadanie biegu skardze lub pytaniu prawnemu sądu było prawidłowe i niedotknięte żadnymi wadami. W konsekwencji nie ma potrzeby powtarzania tych czynności procesowych. W świetle projektu ustawy wprowadzającej i obecnego brzmienia art. 9 ust. 3 ich powtórzenie byłoby konieczne.

Należy także rozważyć skutki nadania biegu skardze konstytucyjnej bądź pytaniu prawnemu przez osobę nieupoważnioną do orzekania (lub skutki rozpatrzonego zażalenia na takie rozstrzygnięcie z udziałem osoby nieupoważnionej do orzekania) przy równoczesnym wydaniu wyroku w tej sprawie przez TK w prawidłowym składzie. W takiej sytuacji kontrola wstępna skargi byłaby dotknięta wadami, natomiast sam merytoryczny wyrok TK byłby prawidłowy. Powtórzenie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej w tym przypadku byłoby bezprzedmiotowe.

#### **Ad 11–12 PTO. Uwagi dotyczące art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej**

Obecnie art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej brzmi: „Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym”.

Skorygowałbym brzmienie tego przepisu w następujący sposób: „Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, do czasu powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 2 niniejszego artykułu, kompetencje Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym lub osoba przez niego wskazana”.

Korekta polega na wprowadzaniu trzech zmian:

- 1) określeniu granic czasowych pełnienia kompetencji Prezesa TK przez najstarszego stażem sędziego,
- 2) zamianieniu słowa „obowiązek” na słowo „kompetencja”,
- 3) ustanowieniu procedury rezerwowej.

W przywołanym przepisie brakuje zakreślenia granic czasowych pełnienia obowiązków Prezesa TK. Ponadto sędzia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej, z różnych powodów może nie chcieć lub nie móc pełnić zadań Prezesa TK. W takim przypadku warto zagwarantować, że któremuś z sędziów zostanie powierzone pełnienie tej funkcji. Rekomenduję również zamianę słowa „obowiązki” na słowo „kompetencje”. Pojęcie obowiązku w teorii prawa ma swoje utarte znaczenie – odnosi się ono do zadań, a więc kompetencji, które organ władzy jest zobligowany realizować,

i zasadniczo nie odnosi się do uprawnień, tj. kompetencji, które dany organ może, ale których nie musi wykonywać i których realizacja leży w granicach jego uznania. W konsekwencji posłużenie się słowem „obowiązek” może wywoływać niepotrzebne trudności interpretacyjne z określeniem zakresu zadań osoby, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej. Przykładowo taka sytuacja miała miejsce w przypadku art. 131 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w których ustrojodawca również posłużył się pojęciem obowiązku zamiast kompetencji<sup>18</sup>. Słowo „kompetencja” jest jednoznaczne i wyklucza możliwość powstania sporu o zakres zadań osoby pełniącej funkcję Prezesa TK.

## **Ad 13–15 PTO. Uwagi dotyczące art. 12 ustawy wprowadzającej**

### **1. Uwagi dotyczące złożenia oświadczenia Prezesowi Trybunału o przejściu w stan spoczynku**

W art. 12 ust. 1 ustawy wprowadzającej jest mowa o tym, że sędzia TK w ciągu miesiąca od wejścia w życie nowej ustawy o TK może złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie o przejściu w stan spoczynku. Stosownie do treści art. 11 ust. 2 ustawy wprowadzającej nowy Prezes TK zostanie wybrany w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy o TK. Do tego czasu obowiązki Prezesa Trybunału ma pełnić sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w TK. Obecnie toczy się spór o to, czy J. Przyłębska nadal pozostaje Prezesem TK. W celu uniknięcia niejasności oraz ewentualnych sporów kompetencyjnych rekomenduję zamianę w art. 12 ust. 1 ustawy wprowadzającej sformułowania „Prezesowi Trybunału” na „osobie pełniącej kompetencje Prezesa Trybunału”.

### **2. Uwagi dotyczące uzupełnienia treści art. 12 ustawy wprowadzającej**

Rekomenduję dodanie do art. 12 ustawy wprowadzającej przepisu (ustępu), który definitywnie określałby status J. Przyłębskiej jako Prezesa TK i który kończyłby wszystkie ewentualne spory i dyskusje.

Ponadto uważam, do art. 12 warto dodać przepis (ustęp), który określałby status osób nieuprawnionych do orzekania po wejściu w życie ustawy wprowadzającej. Przepis ten powinien wskazywać, czy osoby takie przechodzą w stan spoczynku, czy przysługują im jakieś związane z tym uprawnienia, czy po wejściu w życie ustawy wprowadzającej mogą powrócić na swoje dotychczasowe stanowiska, a jeśli tak, to na jakich zasadach itp.

---

<sup>18</sup> W kwietniu 2010 r. po katastrofie lotniczej Tu-154 w Smoleńsku wykonywanie zadań Prezydenta RP przejął Marszałek Sejmu. Powstał wówczas spór o interpretację art. 131 Konstytucji RP, czy Marszałek Sejmu ma tylko pełnić obowiązki, czy ma też uprawnienia głowy państwa.

## Ad 16 PTO. Uwagi dotyczące art. 13 ustawy wprowadzającej

Uważam, że do art. 13 ustawy wprowadzającej należy dodać przepis, z którego wynikałoby, że powołany w trybie art. 13 ust. 4 szef Kancelarii Trybunału do czasu likwidacji Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej Trybunału i utworzenia Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 119 i n. nowej ustawy o TK, pełni funkcje (kompetencje) dyrektora Kancelarii Trybunału oraz dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału.

Ustawa wprowadzająca w art. 13 ust. 4 powierza nowo powołanemu szefowi Kancelarii TK obowiązki:

- 1) zlikwidowania Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej Trybunału,
- 2) związane z organizacją Kancelarii TK utworzonej zgodnie z art. 119 i n. nowej ustawy o TK.

Ostateczna likwidacja starej Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału oraz powołanie nowej Kancelarii TK nastąpi po upływie 18 miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy o TK. Do tego czasu jednostki utworzone na podstawie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK będą funkcjonować (art. 13 ust. 1–3 ustawy wprowadzającej). Równocześnie z chwilą powołania szefa Kancelarii TK znosi się stanowiska dyrektora Kancelarii Trybunału oraz dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału. Oznacza to, że jednostki te nie będą posiadały swoich kierowników, ustawa wprowadzająca nie wskazuje bowiem żadnego podmiotu, który pełniłby ich funkcje.

---

## Bibliografia

### Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 253, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=253>>.
- Poselski projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 254, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=254>>.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1339, 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 TK z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20.
- Wyrok TK z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt SK 105/20.

### Piśmiennictwo

- Dąbrowski M., *Wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Sententia non existens czy orzeczenia wydane w nieważnym postępowaniu*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.
- Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Sawczuk M., *Wznowienie postępowania cywilnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970.
- Siedlecki W., *Zaskarżalność orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, t. 3, red. W. Siedlecki, Ossolineum, Wrocław 1986.
- Waligórski M., *Proces cywilny w Polsce. Funkcja i struktura*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1947.