

OPINIA ZEWNĘTRZNA

dr hab. Piotr Radzewicz, prof. ucz.

Politechnika Warszawska

Warszawa, 14 marca 2024 r.

Opinia prawna

w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

Tezy opinii:

1. Ostateczność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest chroniona konstytucyjnie i nie może być znoszona bądź ograniczana ustawą zwykłą.
2. Przedmiot ostateczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zawiera założenie ustrojowe 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.
3. Na ostateczny charakter orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wpływają ewentualne uchybienia proceduralne jego wydania, w tym wątpliwości co do składu Trybunału Konstytucyjnego, który je wydał. 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 TK), są niezgodne z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

1. 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 (art. 1), reguluje zagadnienia przejściowe i dostosowujące tej ustawy (art. 7—art. 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 Trybunale Konstytucyjnym (art. 2—art. 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 Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego Trybunału 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 Konstytucji⁴” (art. 7 ust. 1 projektu ustawy). Oznacza to, że orzeczeniom tym nie przysługują przymioty ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej oraz — jak sugeruje odwołanie do art. 190 ust. 3 Konstytucji — 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”.

Jako nieważne i pozbawione skutków prawnych zostały zakwalifikowane 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

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 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 (dalej: wyrok o sygn. K 34/15).

³ Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. 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).

wyrokami lub postanowieniami dotyczącymi sporu kompetencyjnego, wymagają powtórzenia, jeśli zostały wydane 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”.

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 3 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 Trybunale Konstytucyjnym stosowane mają być 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

⁵ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK z 2016 r.).

z prawem i wyrokami TK (w rozumieniu przyjętym w art. 7 ust. 1 projektu ustawy). „Czynności procesowe” dokonane w takich postępowaniach wymagają „powtórzeń” (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 Trybunale Konstytucyjnym 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 piastującej faktycznie tę funkcję w dniu wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁶) (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).

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.

2. Ostateczność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

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 Trybunału. Zob. np. wyroki TK w sprawach K 35/14 i K 34/15. Zob. też wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48.

1. Zasada ostateczności orzeczenia TK ma podstawę w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Jej główną konsekwencją jest to, że orzeczenie staje się niezaskarżalne (tj. prawomocne formalnie) i niewzruszalne (tj. prawomocne materialnie). W komentarzu do Konstytucji 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 jakimkolwiek 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 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 również procedur sprawdzających tryb wydania orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Specyfikę orzeczeń TK oddaje ich związek ze sferą obowiązywania prawa, co odróżnia je od orzeczeń sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, które koncentrują się na

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

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 mieć ona — tak samo jak przedmiot i skutki prawne orzeczenia TK — zarys normatywny wprost w Konstytucji. 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 Trybunału 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, zaznaczając prymat instytucjonalny sądu konstytucyjnego nad władzą ustawodawczą. Zgodnie z tą zasadą, o zgodności ustaw z Konstytucją, istnieniu sporów kompetencyjnych czy oficjalnej interpretacji norm konstytucyjnych przesądza sąd konstytucyjny a nie parlament. Ta pozycja ustrojowa sądu konstytucyjnego wynika właśnie z tego, że jest to w naszym porządku prawnym „sąd ostatniego słowa”, cieszący się w zakresie swoich kompetencji pierwszeństwem przed innymi konstytucyjnymi organami państwa. Przymiot ostateczności orzeczeń TK nie powinien być zatem sprowadzany tylko do kwestii

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

⁹ Orzeczenia Trybunału o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegały wówczas rozpatrzeniu przez Sejm — zob. art. 33a ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (tj. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.), następnie przepisy konstytucyjne utrzymane w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 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 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.). Zob. też uchwałę TK z dnia 20 października 1993 r., sygn. W 6/93, OTK 1993, poz. 51.

¹⁰ Zob. art. 239 ust. 1 Konstytucji.

proceduralnej. Nie można podważać pryncypiów ustrojowych przyjętych na gruncie Konstytucji za pomocą argumentów z Kodeksu postępowania cywilnego lub fragmentów uzasadnień wyroków Europejskiego Trybunału Praw 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 za pomocą ustawy zwykłej, istotne jest natomiast to, że taką możliwość w ogóle się dopuszcza. 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 kategoriyczny, 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

¹¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 11.

¹² Teoretyczne uzasadnienie tego stanowisko można znaleźć w: K. Zaradkiewicz, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 i K 47/15*, 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, K. Zaradkiewicz wykluczał możliwość posłużenia się konstrukcją nieważności orzeczenia z Kodeksu postępowania cywilnego, proponując w to miejsce uznanie orzeczenia TK za prawnie nieistniejące.

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

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 nie uregulowanych 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 środka zaskarżenia) wyroków Trybunału Konstytucyjnego w żadnym zakresie (w tym: w zakresie proceduralnym) nie może być uznana za «sprawę nie uregulowaną w ustawie». Wręcz przeciwnie — kwestia ta zastała 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, że:

„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 cywilnoprocesowej instytucji wznowienia postępowania jest też wyłączona ze względu na odrębność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Odrębność ta wynika z

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

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 — uwaga PR] 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]» i tylko «odpowiednio». Natomiast art. 190 ust. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że orzeczenia Trybunału są «ostateczne», co powoduje, że w tym wypadku nie ma możliwości odpowiedniego zastosowania rozwiązań z procedury cywilnej»¹⁵.

3. 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 (kad. w latach 2015–2019) na miejsca sędziowskie obsadzone skutecznie przez Sejm VII kadencji (kad. w latach 2011–2015). W konsekwencji powstały też wątpliwości co do tego, czy — po

¹⁵ Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU 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. Zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=16939&sprawa=16641>

pierwsze — orzeczeniom TK wydanym w takich warunkach przysługują przymioty ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, 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 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, zaś „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r.”, jest niezgodna z Konstytucją. Wbrew temu, co się dość powszechnie uważa i co zostało przyjęte 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 uchwał sejmowych będących rezultatem tych procedur. W sprawie o sygn. K 34/15 zagadnienia te TK podjął tylko wypadkowo, 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 sędziów 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, że:

„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 upłynie 8 grudnia 2015 r.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wyrok 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

¹⁶ Jak już wspomniano, status prawny i legalność wyboru sędziów TK przez Sejm VIII kadencji nie był przedmiotem wypowiedzi TK wprost i nie należał 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 po raz drugi obsadzone być już nie mogły. Sejm ma kompetencję do wyboru sędziego TK, ale jedynie wówczas, gdy w czasie trwania jego kadencji miejsce sędziowskie w TK wakuje. Z kolei wspomniana wcześniej „ważność” (prawidłowość) wyboru sędziów TK przez Sejm VII kadencji polegała na tym, że w postępowaniu przed Trybunałem, a więc w formach instytucjonalnych inicjowanych przez uprawnione organy władzy publicznej, nie potwierdził się żaden

art. 7 ust. 1 projektu ustawy, która 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 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, to znaczy 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 wada nieważności nie dotyczy orzeczenia TK. O jego statusie rozstrzyga bowiem art. 190 ust. 1 Konstytucji 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 za pomocą dostępnych środków prawnych jej przeciwdziałać¹⁸, ale nie znosi ona konstytucyjnych przymiotów orzeczenia TK. W szczególności, o czym już wspomniano (zob. pkt 2 opinii), do orzeczeń TK nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie przepisów o nieważności postępowania przewidzianych w polskiej procedurze cywilnej. Zresztą projektodawca wcale

z postawionych ówczesnym procedurom i aktom wyborczym zarzutów, tzn. zarówno podstawa prawna wyboru sędziów TK była zgodna z Konstytucją, 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 posługiwania się zawartym 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 odnosić się także osoby wybranej na obsadzone stanowisko sędziowskie w TK).

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 Trybunał Konstytucyjny istnieje tylko faktycznie, nie istnieje zaś w sensie prawnym. Na tym tle argumentuje się, że został on „zainfekowany bezprawnością”²⁰, a wady wyboru części sędziów podważają jego status jako całości — delegitymizują go²¹. Ponadto TK jest instytucją niesprawną, pozbawioną przymiotu niezależności, wydającą orzeczenia nieakceptowalne aksjologicznie. Skoro zatem TK anihilował się sam jako organ państwa, to rozważania o mocy prawnej jego orzecznictwa prawdopodobnie też są bezprzedmiotowe. Echa takiego podejścia pobrzmiewają 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. W tym sensie problem statusu części składów orzekających TK i skutków prowadzonych przez nie postępowań jest realny. W niniejszej opinii krytycznie oceniony został 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 Trybunału Konstytucyjnego²³. W uchwale tej 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”.

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

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

²¹ Zamiast wielu zob. 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/>, DOI: 10.17176/20220814-181625-0.

²² Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 7 i n.

²³ M.P. poz. 198.

Uchwała z 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.

4. Uwagi końcowe

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

Podzielając negatywną ocenę konsekwencji kryzysu konstytucyjnego, który ujawnił się w 2015 r., a także potrzebę przywrócenia funkcjonowania państwa w oparciu o ideę rządów prawa, nie można jednak zaaprobować użycia środków legislacyjnych, które nie mieszczą się w standardach konstytucyjnych. Długofalowy skutek takiej praktyki może być dewastujący dla ładu prawnego, może też pogłębiać istniejący już dzisiaj instytucjonalny chaos (zwłaszcza w sądowym wymiarze sprawiedliwości). Rozwiązania, które działają wolno i przynoszą efekty odłożone w czasie, nie są atrakcyjne. W tym przypadku jednak właściwym rozwiązaniem w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez TK w nieprawidłowym składzie sędziowskim wydaje się być albo odpowiednia zmiana Konstytucji, albo stopniowa rewizja poglądów zawartych w tych orzeczeniach przez sam Trybunał (w bliżej nieokreślonej przyszłości) przez „odstępowanie od poglądu prawnego”²⁴.

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

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