

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ PANA STANISŁAWA ZAKROCZYMSKIEGO
DYREKTORA GENERALNEGO KIERUJĄCEGO GABINETEM MARSZAŁKA
SEJMU RP**

*Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem
Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które pełniło wyłącznie rolę
pośredniczącą w procesie zamawiania opinii.*

dr Marcin Szwed

Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Warszawa, 3 kwietnia 2024 r.

**Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy
Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254)**

I. Tezy

- 1. Art. 7 poselskiego projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „Projekt”) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ stwierdzając nieważność wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania może doprowadzić do naruszenia pewności prawa. Wskazane byłoby dokonanie oceny skutków regulacji i wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń przed potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami takiego rozwiązania lub uregulowanie statusu wyroków TK wydanych w niewłaściwych składach w inny sposób.**

2. **Art. 8 Projektu jest zgodny z Konstytucją i zapewni częściowe wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*.**
3. **Art. 11 Projektu jest niezgodny z art. 7 i 10 Konstytucji w zakresie, w jakim mógłby prowadzić do wygaszenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK powołanych zgodnie z prawem. Zasadne byłoby doprecyzowanie przepisu poprzez jednoznaczne wskazanie, że ma on zastosowanie jedynie wówczas, gdyby w chwili wejścia w życie ustawy stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK pozostawały nieobsadzone.**
4. **Art. 14 Projektu jest niezgodny z art. 24 i 60 Konstytucji, ponieważ zakłada wygaszenie stosunków pracy obecnych pracowników Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK w sytuacji, w której nie otrzymaliby oni od Szefa zreorganizowanej Kancelarii TK propozycji nowych warunków pracy i płacy, a jednocześnie nie wprowadza kryteriów, którymi miano by się kierować przy podejmowaniu decyzji, czy taką propozycję przedstawić.**

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zgodność Projektu z Konstytucją. Analiza koncentruje się na następujących przepisach: art. 7-8, 11 oraz 13-14. Pozostałe przepisy nie wprowadzają daleko idących zmian lub mają jedynie charakter dostosowujący i z tego powodu nie budzą poważniejszych wątpliwości pod kątem ich konstytucyjności.

III. Art. 7-8 Projektu¹

1. Wprowadzane rozwiązania

Zgodnie z art. 7 projektu, wyroki TK, a także postanowienia w sprawach sporów kompetencyjnych, wydane w składach z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania mają zostać uznane za nieważne i niewywołujące skutków prawnych określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji. Czynności procesowe w postępowaniach zakończonych takimi orzeczeniami będą miały zostać

¹ Ta część opinii oparta jest raporcie przygotowanym przeze mnie dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – zob. M. Szwed, *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób*, Warszawa 2023, <https://hfhr.pl/upload/2023/07/raport-wyroki-tk-wydane-w-nieprawidlowych-skladach.pdf> (dostęp: 25 marca 2024 r.).

powtórzone. Jednocześnie prawomocne orzeczenia i decyzje wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego nieważnym wyrokiem TK miałyby pozostać w mocy. W mocy mają także pozostać wydane w nieprawidłowych składach postanowienia TK o umorzeniu postępowania i postanowienia wydane w ramach kontroli wstępnej. Jeśli jednak takie postanowienie dotyczyłoby skargi konstytucyjnej, osoba, która ją wniosła mogłaby ją złożyć jeszcze raz w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Ocena prawna

Analizowany przepis odnosi się do skutków wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Zgodnie z definicją zawartą w art. 7 ust. 1 Projektu, „osoba nieuprawniona do orzekania” to „osoba powołana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm.) oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2129) i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2147), a także osoba powołana na jej miejsce”. Wydaje się, że przepis ten powinien posługiwać się zwrotem „osoba wybrana”, a nie „osoba powołana”, gdyż zgodnie z Konstytucją sędziowie TK są na swoje stanowiska wybierani przez Sejm. Ponadto, wybór trzech osób na stanowiska sędziowskie dokonany w grudniu 2015 r. przez Sejm VIII kadencji (a także wybór ich następców) był niezgodny nie tyle z wyrokami TK, co przede wszystkim z Konstytucją. Wydaje się zatem, że definicja zawarta w art. 7 ust. 1 mogłaby być zmieniona w ten sposób, aby wskazywała, że chodzi o osoby wybrane na stanowiska sędziowskie zajęte przez osoby wybrane przez Sejm VII kadencji na podstawie normy uznanej przez TK w wyroku K 34/15 za zgodną z Konstytucją oraz ich następców. Niezależnie od tego, należy zgodzić się z autorami projektu, że osoby te zostały wybrane z naruszeniem prawa, i to rażącym. Nie budzi zatem zastrzeżeń ani uznanie przez projektodawców tej grupy osób za nieuprawnione do orzekania, ani też nieprzyznanie im prawa do przejścia w stan spoczynku (zob. art. 12 ust. 2 Projektu). Niekiedy kwestionowany był też status dwóch osób, które zostały wybrane po osiągnięciu wieku 65 lat². Projekt nie uznaje ich jednak za „osoby nieuprawnione do orzekania” i wydaje się, że słusznie, gdyż

² Zob. np. M. Matczak, Opinia prawnicza w kwestii wymagań stawianych osobom powoływanym na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, 20 listopada 2019 r., nr BAS-58/19A.

nieprawidłowości w ich wyborze nie są równie oczywiste, co w przypadku trzech wspomnianych wcześniej osób, ani nie zostały potwierdzone w orzecznictwie sądów międzynarodowych.

Z orzecznictwa ETPC wynika, że orzekanie przez TK w składzie z osób wybranych niezgodnie z prawem może naruszać Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: „EKPC”). Może to nastąpić co najmniej w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeśli TK, procedując w nieprawidłowym składzie w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, wyda rozstrzygnięcie niekorzystne dla skarżącego, może dojść do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą wyrażonego w art. 6 EKPC³. Po drugie, do złamania EKPC może dojść także wówczas, gdy jakieś wolności lub prawa jednostki zostaną ograniczone na podstawie normy ukształtowanej z uwzględnieniem wyroku TK wydanego w wadliwym składzie.⁴ Do pełnego wykonania wyroków ETPC, konieczne jest więc uregulowanie skutków wyroków wydanych z udziałem osób wybranych niezgodnie z prawem. Takie zalecenie wystosował także Komitet Ministrów Rady Europy⁵.

Postulat uregulowania skutków prawnych wyroków TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania znajduje również umocowanie na gruncie Konstytucji, i to nie tylko w jej art. 9 deklarującym przestrzeganie przez RP prawa międzynarodowego. Istotna w tym kontekście jest zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji. Wiąże ona wszystkie organy państwa, a procedując w składzie z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania, TK dopuszcza się niewątpliwie jej naruszenia. Zasada ta musi także oddziaływać na interpretację art. 190 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. W państwie prawa cechy te można w pełni przypisać jedynie takim rozstrzygnięciom TK, które zostały wydane zgodnie z prawem. Taka wykładnia jest zresztą przyjmowana przez niektóre sądy, w tym Sąd Najwyższy w orzeczeniach, do których odwołują się autorzy opiniowanego projektu⁶.

Jednakże regulując skutki wyroków TK wydanych w składzie z osobami wybranymi niezgodnie z prawem ustawodawca musi mieć na uwadze, że legalizm

³ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18.

⁴ Wyrok ETPC z 14 grudnia 2023 r. w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21.

⁵ Zob. decyzja Komitetu Ministrów z 7 grudnia 2023 r., [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2023\)1483/H46-26E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2023)1483/H46-26E) (dostęp: 24 marca 2024 r.).

⁶ Zob. zwłaszcza: postanowienie SN z 13 grudnia 2023 r., sygn. I KZP 5/23.

nie jest jedyną wartością, na której opiera się Konstytucja. Inną niezwykle istotną wartością jest pewność prawa, którą TK wywodzi z art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie TK pewność prawa rozumiana jest jako „pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe”⁷. Obie te wartości oddziałują na siebie, mogąc niekiedy wchodzić ze sobą w kolizję⁸. Regulując skutki prawne orzeczeń TK wydanych w wadliwych składach ustawodawca powinien więc dążyć do wyważenia zasady legalizmu i pewności prawa.

Opiniowany projekt stwierdza, że wszystkie wyroki TK wydane z udziałem osób wybranych na stanowiska sędziowskie z naruszeniem prawa „są nieważne i nie wywołują skutków określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Sformułowanie to budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pewności prawa i wymogu dostatecznej określoności przepisów prawa. Nie jest bowiem w pełni jasne, jak projektodawcy rozumieją pojęcie „nieważność wyroku”. Ani Konstytucja, ani ustawy nie posługują się terminem „nieważne wyroki Trybunału Konstytucyjnego”. Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK⁹ zawiera odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰, ale i ten akt nie mówi o „nieważności wyroku”, lecz nieważności postępowania, a ta nie oznacza nieistnienia orzeczenia, lecz jedynie możliwość wzruszenia go w drodze odpowiednich procedur prawnych¹¹. W ustaleniu intencji projektodawców nie pomaga lektura uzasadnienia. Pojawia się w nim bowiem zwrot „unieważnienie”, co sugerowałoby, że chodzi nie o stwierdzenie stanu istniejącego z mocy prawa (*ex lege*), lecz pozbawienie wyroków skutków prawnych z mocy decyzji ustawodawcy. Takie działanie byłoby niezgodne z Konstytucją, gdyż Sejm nie posiada i, zgodnie z zasadą trójpodziału władzy (art. 10), nie może posiadać kompetencji do unieważniania rozstrzygnięć TK.

Patrząc jednak przez pryzmat całości Projektu wydaje się, że celem projektodawców jest zadeklarowanie, że wyroki TK są nieważne z mocy prawa (nieistniejące) i nie wywołują żadnych skutków prawnych. Za taką interpretacją

⁷ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU 2000/5, poz. 138.

⁸ Zob. zwłaszcza: wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU A/2015/5, poz. 62.

⁹ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

¹⁰ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

¹¹ Zob. np. T. Zembruski, *Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 31 sierpnia 2018 r. I CSK 300/18. Glosa*, „Orzecznictwo Sądów Polskich 2019”, nr 4, s. 20-21.

przemawia przede wszystkim art. 7 ust. 3 Projektu, który zakłada konieczność powtórzenia wszystkich czynności procesowych w postępowaniach zakończonych wyrokami wydanymi z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania.

Projekt nie przedstawia jasno teoretycznych podstaw uznania wszystkich wyroków TK wydanych z udziałem nieprawidłowo wybranych osób za nieważne (nieistniejące). Nie jest przekonujące odwołanie się do art. 379 k.p.c., gdyż jak już wskazano, przepis ten reguluje przesłanki nieważności postępowania, a nie nieistnienia orzeczeń. Trudno także uznać, by teza o nieistnieniu wszystkich orzeczeń TK obarczonych analizowaną tu wadą prawną wynikała jasno z orzecznictwa ETPC. Stanowisko przyjęte przez autorów Projektu mogą natomiast wspierać cytowane przez nich orzeczenia Sądu Najwyższego, ale raczej trudno uznać, że stanowią one wyraz ugruntowanej linii orzeczniczej. Ponadto, czymś innym jest odmowa zastosowania przez sąd, w toku konkretnego postępowania, normy prawnej ukształtowanej z uwzględnieniem wyroku TK, a czymś innym zadeklarowanie przez ustawodawcę, że wszystkie wyroki TK wydane w wadliwym składzie nie wywołują skutków prawnych. Niezależnie jednak od kwestii teoretycznych, przyjęcie rozwiązania proponowanego w projekcie może w praktyce prowadzić do poważnych komplikacji.

Akceptacja założenia o prawnym nieistnieniu wyroków TK wydanych w niewłaściwych składach miałaby dwie konsekwencje. Jedna z nich została *expressis verbis* uregulowana w Projekcie – chodzi o konieczność ponownego rozpoznania spraw zakończonych wydaniem wadliwych orzeczeń. W niektórych przypadkach powtórzenie postępowania byłoby jednak zapewne niemożliwe, np. w odniesieniu do spraw rozpoznawanych w trybie kontroli prewencyjnej (gdy doszło już do podpisania ustawy przez prezydenta) czy pytań prawnych (gdy zakończyło się już postępowanie przed sądem pytającym). Drugą, dalece poważniejszą konsekwencją, byłoby uznanie, że przepisy, których niekonstytucyjność stwierdził TK w nieważnych wyrokach nie zostały derogowane i nadal obowiązują bądź obowiązywały do chwili ich uchylecia lub zmiany przez ustawodawcę. Należałoby zatem dokonać w jakimś trybie aktualizacji tekstów aktów normatywnych opublikowanych w dziennikach urzędowych w wersji uwzględniającej nieważne wyroki TK. Projekt kwestii tej jednak wprost nie reguluje.

Łącznie od 2017 r. TK, procedując w składach z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, wydał 58 wyroków stwierdzających, przynajmniej

częściowo, niezgodność przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli. Orzeczenia te zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw i wywołały lub mogły wywołać różne konsekwencje. Przyjęcie, że są one nieistniejące mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do „odżycia” także takich norm prawnych, które są niekorzystne dla jednostek. Nie wszystkie wyroki wydane z udziałem osób wybranych niezgodnie z prawem można bowiem, patrząc od strony merytorycznej, uznać za „ekscesy orzecznicze”, obniżające standardy ochrony praw człowieka – w niektórych przypadkach było wręcz przeciwnie. Można tu wspomnieć choćby o wyrokach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych¹², uprawnień pracowniczych funkcjonariuszy Straży Granicznej¹³, czy ustalania terminu początkowego wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy¹⁴. Problematyczne mogłyby być także skutki stwierdzenia nieważności wyroku, w którym za niekonstytucyjny uznano przepis Kodeksu wykroczeń penalizujący odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny¹⁵. Orzeczenie to może być krytykowane, niemniej dotyczy ono przepisu prawa karnego (*sensu largo*), a w tym obszarze pewność prawa jest szczególnie istotna. Nie zawsze stwierdzenie nieważności wyroku prowadziłoby jednak do przywrócenia mocy obowiązującej przepisu – często bowiem po wyroku TK dochodziło do zmiany regulacji prawnych. W takiej sytuacji należałoby przyjąć, że określona norma obowiązywała do dnia wejścia w życie nowelizacji, co mogłoby mieć wpływ na rozstrzyganie spraw, których stan faktyczny dotyczył takiego okresu.

Jednocześnie Projekt zakłada powtórzenie wszystkich czynności procesowych w sprawach zakończonych nieważnymi wyrokami TK. Zważywszy na to, że spora grupa tego rodzaju wyroków była merytorycznie słuszna, mogłoby dojść do faktycznego „odżycia” przepisu, tylko po to, by po jakimś czasie utracił on moc prawną po ponownym stwierdzeniu jego niekonstytucyjności przez skład TK zgodny z prawem. Taka sytuacja także nie sprzyjałaby pewności prawa.

Potencjalnie negatywne skutki prawne stwierdzenia nieważności wyroków TK ogranicza art. 7 ust. 3 Projektu, zgodnie z którym prawomocne orzeczenia i decyzje wydane na podstawie stanu prawnego ukształtowanego takimi wyrokami TK mają pozostać w mocy. Wprawdzie w uzasadnieniu Projektu zawarto stwierdzenie, że przepis ten dotyczy jedynie następstw wyroków TK wydanych w postępowaniu

¹² Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU A/2019, poz. 36.

¹³ Wyrok TK z 28 listopada 2023 r., sygn. K 17/19, OTK ZU A/2023, poz. 90.

¹⁴ Wyrok TK z 25 września 2019 r. sygn. akt SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53.

¹⁵ Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r. sygn. akt K 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 49.

wszczętym skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, niemniej z treści przywołanego przepisu takie ograniczenie nie wynika. Pomijając tę kwestię, omawiany przepis rzeczywiście chroniłby w pewnym stopniu bezpieczeństwo prawne. Nie eliminuje on jednak wszystkich zagrożeń dla pewności prawa. W szczególności, przepis ten nie dotyczy postępowań będących w toku. Ponadto, przyjęcie, że normy badane przez TK „odżywałyby” z mocą wsteczną, umożliwiłoby wszczynanie nowych postępowań co do stanów faktycznych z przeszłości, gdy określone osoby mogły działać w zaufaniu do stanu prawnego ukształtowanego z mocy wyroku TK uznanego później za nieważny. Tego rodzaju problemom mogłoby jednak częściowo zaradzić szersze stosowanie przez sądy tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności norm.

Podsumowując, art. 7 Projektu stwarza zagrożenie dla pewności prawa, a przez to jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Wskazane byłoby dokonanie w Projekcie zmian nakierowanych na uniknięcie negatywnych konsekwencji stwierdzenia nieważności kilkudziesięciu wyroków TK. W tym celu konieczne byłoby przygotowanie oceny skutków regulacji uwzględniającej analizę wszystkich kwestionowanych wyroków TK (a przynajmniej tych o charakterze negatoryjnym) pod kątem tego, jakie konsekwencje wywołałoby uznanie, że nie wywołują one żadnych skutków prawnych. Na tej podstawie można byłoby wprowadzić odpowiednie przepisy przejściowe lub w ogóle przyjąć inny sposób regulacji skutków omawianej grupy wyroków TK.

Zastrzeżeń nie budzi natomiast art. 8 Projektu. Pozostawienie w mocy postanowień TK zakończonych umorzeniem postępowania lub odmową nadania biegu wnioskowi podlegającemu kontroli wstępnej jest słuszne, gdyż podmioty posiadające kompetencję do składania wniosków abstrakcyjnych mogą złożyć taki wniosek ponownie. Takiej możliwości nie mają natomiast osoby wnoszące skargi konstytucyjne, stąd pozytywnie należy ocenić przewidzianą w art. 8 ust. 2 Projektu dopuszczalność ponownego wniesienia skargi w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Takie rozwiązanie można dodatkowo postrzegać jako wykonanie wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

IV. Art. 11 Projektu

1. Wprowadzane rozwiązania

Zgodnie z art. 11 Projektu, z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o TK wykonywanie obowiązków Prezesa TK ma zostać powierzone sędziemu o najdłuższym stażu sędziowskim w TK. W ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy ma zaś nastąpić wybór i przedstawienie Prezydentowi do powołania kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa.

2. Ocena prawna

Obecnie funkcję Prezesa TK pełni Julia Przyłębska, której status jest jednak kwestionowany. W uzasadnieniu Projektu wskazano, że została ona powołana na stanowisko Prezesa TK „nielegalnie”, ale przyczyny tej nielegalności nie zostały omówione. Dotychczas żaden sąd nie przesądził jednoznacznie, że J. Przyłębska została powołana na stanowisko Prezesa bezprawnie, choć wskazano szereg przekonujących argumentów świadczących o naruszeniu Konstytucji w tym zakresie¹⁶. Prezentowany jest też pogląd, że kadencja J. Przyłębskiej wygasła w 2023 r.¹⁷, ale bywa on kwestionowany¹⁸. Nieprawidłowości w procedurze powołania J. Przyłębskiej na stanowisko Prezesa TK oraz wygaśnięcie jej kadencji stwierdziła natomiast uchwała Sejmu z dnia 6 marca 2024 r.¹⁹ Wszechstronna analiza legalności powołania i dalszego zajmowania przez J. Przyłębską stanowiska Prezesa TK pozostaje poza zakresem niniejszej opinii. Zasadne byłoby jednak zasięgnięcie przez Sejm osobnej ekspertyzy poświęconej tej właśnie kwestii.

Stanowisko Wiceprezesa TK do 5 lipca 2023 r. zajmował formalnie Mariusz Muszyński. Z relacji medialnych wynika, że w dniu 20 lipca 2023 r. Zgromadzenie

¹⁶ Zob. np. M. Ziółkowski, *Przywracanie praworządności w TK po kryzysie konstytucyjnym: wybór i powołanie Prezesa TK*, „Archiwum Osiatyńskiego”, 2019, https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2019/10/AO_Prezes-TK_expertyza_MZiolkowski-1.pdf (dostęp: 25 marca 2024 r.); Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego w sprawie ostatnich zmian prawnych i faktycznych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, 26 stycznia 2017 r., [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowisko-TK-styczen%2017\(1\).pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowisko-TK-styczen%2017(1).pdf) (dostęp: 25 marca 2024 r.).

¹⁷ Zob. np. Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z upływem w dniu 20 grudnia 2022 r. kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 6 grudnia 2022 r., <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-zwiazku-z-uplywem-w-dniu-20-grudnia-2022-r-kadencji-prezesa-trybunalu-konstytucyjnego/> (dostęp: 25 marca 2024 r.).

¹⁸ Zob. np. M. Wiącek, *Spór o kadencję prezes TK. Wiącek: Akt powołania obejmował okres do dnia upływu kadencji sędziowskiej* [REPLIKA], <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8724991,spor-o-kadencje-prezes-tk-wiacek-biernat-julia-przylebska.html> (dostęp: 25 marca 2024 r.).

¹⁹ Uchwała Sejmu RP z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198).

Ogólne Sędziów TK podjęło uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa²⁰, ale do dziś Prezydent formalnie nie powołał żadnego z nich²¹. Oznacza to, że stanowisko to pozostaje nieobsadzone, niemniej doszło już do podjęcia uchwały przez Zgromadzenie. Tymczasem art. 11 ust. 2 Projektu zakłada, że Zgromadzenie podejmie ponowną uchwałę w sprawie przedstawienia kandydatów na Wiceprezesa TK. Powstaje pytanie, czy miałyby w ten sposób dojść do unieważnienia wcześniejszej uchwały, a jeśli tak, to z jakich powodów? Wydaje się zresztą, że kompetencję do uchYLENIA uchwały Zgromadzenia mogłoby ewentualnie mieć samo to Zgromadzenie, a nie Sejm.

Nie można także wykluczyć, że zanim projektowana ustawa wejdzie w życie, Prezydent dokona powołania nowego Prezesa TK. Kadencja sędziowska J. Przyłębskiej upłynie w dniu 9 grudnia 2024 r., a więc zakładając nawet, że obecnie pełni ona funkcję Prezesa TK, z tą datą pojawi się potrzeba powołania jej następcy. Gdyby do tego doszło przed wejściem w życie ustawy, powstałoby pytanie o skutki, jakie miałyby wywołać analizowany tu art. 11 Projektu. Przepis ten nie stanowi wprawdzie wprost o wygaśnięciu kadencji władz TK, ale i zarazem jego stosowalność nie została ograniczona do sytuacji, w której stanowiska Prezesa i Wiceprezesa byłyby nieobsadzone. Niejasność ta może budzić może wątpliwości pod kątem zgodności z art. 2 Konstytucji. Gdyby zaś przyjąć, że przepis ten miałby skutkować wygaszeniem kadencji legalnie powołanego Prezesa i Wiceprezesa TK, mógłby on naruszać Konstytucję. W wyroku K 35/15²² TK stwierdził niekonstytucyjność przepisu wygaszającego kadencję Prezesa i Wiceprezesa TK. W uzasadnieniu TK wskazał m.in., że „wygaszenie przez ustawodawcę kadencji dotychczas urzędujących Prezesa i Wiceprezesa TK narusza art. 10 Konstytucji. Jednocześnie wkroczenie przez ustawodawcę w konstytucyjną kompetencję Prezydenta do powoływania tych organów i niweczenie jej skutków, w ocenie Trybunału godzi także w art. 7 Konstytucji”. Oba przepisy mogłyby więc zostać naruszone także w analizowanym tu przypadku. Warto też zwrócić uwagę na orzecznictwo ETPC, zgodnie z którym

²⁰ *Wybrano dwóch kandydatów na wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita”, 21 lipca 2023 r., <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art38765721-wybrano-dwoch-kandydatow-na-wiceprezesa-trybunalu-konstytucyjnego> (dostęp: 25 marca 2024 r.).

²¹ W celu potwierdzenia tych informacji w dniu 25 marca 2024 r. wystąpiłem do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W chwili zakończenia prac nad niniejszą opinią wniosek ten nie został jednak jeszcze rozpatrzony.

²² Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186.

odwoływanie prezesów sądów bez zapewnienia im prawa do sądu może naruszyć art. 6 EKPC²³.

Art. 11 Projektu budziłby wątpliwości konstytucyjne także wówczas, gdyby w chwili wejścia w życie ustawy stanowisko Prezesa pozostawałoby nieobsadzone, ale doszłoby do powołania Wiceprezesa. Po pierwsze, mając na uwadze treść art. 11 ust. 2 Projektu, zachodziłaby wspomniana wyżej wątpliwość co do tego, czy kadencja Wiceprezesa miałaby zostać wygaszona. Po drugie, wydaje się, że w sytuacji, w której stanowisko Prezesa byłoby nieobsadzone, to Wiceprezes, jako organ konstytucyjny, powinien wykonywać jego obowiązki. Wprawdzie zgodnie z obecną ustawą w razie wakatu na stanowisku Prezesa jego obowiązki wykonuje sędzia posiadający najdłuższy staż pracy²⁴, niemniej już na etapie prac legislacyjnych przepis ten był krytykowany²⁵. Procedowany równolegle projekt ustawy o TK przewiduje zresztą rezygnację z takiego rozwiązania i powierzenie zastępstwa Prezesa w razie jego nieobecności Wiceprezesowi (zob. art. 12 ust. 2 projektu Ustawy o TK, druk nr 253).

Art. 11 Projektu powinien zatem zostać zmieniony tak, by nie było wątpliwości, że mógłby on znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdyby w chwili wejścia w życie ustawy stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK pozostawały nieobsadzone.

V. Art. 13-14 Projektu

1. Wprowadzane rozwiązania

Art. 13 Projektu zakłada zniesienie funkcjonujących obecnie Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału oraz zastąpienie ich Kancelarią Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 14 Projektu obecnym pracownikom Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału mogłyby zostać zaproponowane nowe warunki zatrudnienia. Gdyby ich nie przyjęli, ich stosunek pracy wygasłby z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Taki sam skutek miałby nastąpić, gdyby w ciągu 15 miesięcy od dnia

²³ Zob. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12.

²⁴ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

²⁵ M. Chmaj, Ekspertyza prawna w przedmiocie: oceny konstytucyjności projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 963), 4 listopada 2016 r., s. 4-5.

wejścia w życie ustawy pracownikom nie zaproponowano nowych warunków zatrudnienia. Osobom, których stosunki pracy by wygasły, przysługiwałaby odprawa.

2. Ocena prawna

Art. 13 Projektu nie budzi wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją. Ustawodawca, w ramach regulowania zasad organizacji TK (zob. art. 197 Konstytucji), ma prawo określać zasady funkcjonowania biura czy kancelarii TK oraz dokonywać reorganizacji tych jednostek.

Bardziej złożona musi być ocena art. 14 Projektu. Przepis ten poważnie ingeruje w stosunki zatrudnienia obecnych pracowników Kancelarii i Biura Służby Prawnej TK. Powinien być zatem rozpatrywany na tle art. 24 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady ochrony pracy. Wynika z niej m.in. obowiązek wprowadzenia mechanizmów zabezpieczających trwałość stosunku pracy²⁶ i chroniących pracownika przed arbitralnością pracodawcy²⁷. Wskazuje się, że konstytucyjny standard ochrony pracy jest wyższy, gdy to państwo występuje w charakterze pracodawcy²⁸. Zważywszy na to, że w omawianym przypadku dochodziłoby do ingerencji w stosunki pracy pracowników TK, art. 24 powinien być interpretowany łącznie z art. 60 Konstytucji gwarantującym obywatelom „prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Jak wskazał TK, „z art. 60 Konstytucji wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby, ale również takich samych reguł stosowanych podczas zwalniania ze służby”²⁹. Stąd też „przepis dopuszczający możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego na podstawie niedających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów, pozostaje w sprzeczności także z art. 60 Konstytucji”³⁰. Trybunał dostrzegał też znaczenie ochrony stabilności stosunków pracy w służbie publicznej m.in. dla uniezależnienia obsady takich stanowisk od kryteriów politycznych, a przez to i dla realizacji prawa obywateli do dobrej administracji³¹.

Oceniając kwestię zgodności projektowanych regulacji ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi należy wziąć pod uwagę ich zakres oraz uzasadnienie. Przewidziana w art. 14 Projektu ingerencja w stosunki pracy pracowników Kancelarii

²⁶ A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 151.

²⁷ Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK-A 2011/5/41.

²⁸ A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 148.

²⁹ Wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. K 51/12, OTK-A 2014/1/4.

³⁰ Wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK-A 2004/4/30.

³¹ Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK-A 2003/6/54.

i Biura Trybunału jest niewątpliwie daleko idąca. To, czy pracownicy będą mogli kontynuować zatrudnienie w zreorganizowanej Kancelarii po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy ma zależeć m.in. od tego, czy otrzymają propozycję nowych warunków pracy i płacy. Projekt nie określa przy tym kryteriów, którymi nowe władze Kancelarii miałyby się kierować przy decydowaniu, czy danemu pracownikowi taką propozycję złożyć. Istnieje więc ryzyko, że decyzje te będą podejmowane arbitralnie. Należałoby przyjąć, że wygaśnięcie stosunku pracy mogłoby być przedmiotem odwołania do sądu (zob. art. 67 Kodeksu pracy), niemniej wobec nieuregulowania kryteriów, na podstawie których miałyby być podejmowane decyzje o przedstawieniu nowych warunków, kontrola sądowa mogłaby być nieefektywna. Projekt nie przewiduje też żadnych wyjątków, które odnosiłyby się do pracowników szczególnie chronionych (np. kobiet w ciąży i w okresie urlopu macierzyńskiego).³²

Jednocześnie, projektodawcy nie przedstawili żadnych przekonujących argumentów, które mogłyby uzasadnić wprowadzenie tak niekorzystnych dla pracowników rozwiązań. W uzasadnieniu nie wykazano, że proponowane regulacje są konieczne zważywszy na skalę zmian związanych z reorganizacją Kancelarii i Biura TK albo ewentualne nieprawidłowości w praktyce zatrudniania pracowników obu komórek w ostatnich latach. Jediną okolicznością przywołaną przez autorów Projektu jest fakt, że analogiczną konstrukcją posłużyła się ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 74 ze zm.). Wprowadzony w tej ustawie mechanizm wygaszania stosunków pracy pracowników likwidowanego Biura TK wywołał jednak na tyle poważne kontrowersje, że Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do TK wnioski o stwierdzenie jego niezgodności z art. 24 i 60 Konstytucji RP. Wprawdzie w wyroku z 24 października 2017 r.³³ stwierdził, że zaskarżone przepisy były zgodne z art. 24 Konstytucji, ale orzeczenie to zostało wydane w składzie z udziałem osoby wybranej niezgodnie z prawem na stanowisko sędziowskie.

Zasadna byłaby więc rezygnacja z art. 14 Projektu bądź przynajmniej wprowadzenie w nim zmian ograniczających dowolność Szefa Kancelarii TK przy

³² Analogiczną argumentację przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. K 1/17 – zob. Wniosek RPO do TK, 27 stycznia 2017 r., nr VII.510.31.2016.ST/MW (zob. dalej).

³³ Wyrok z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79.

decydowaniu o przedstawianiu nowych warunków pracy i płacy dotychczasowym
pracownikom Kancelarii i Biura Służby Prawnej.