

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ KAMILĘ GASIUK-PIHOWICZ
PRZEWODNICZĄCĄ KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA**

*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 hab. Marcin Dąbrowski

Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauki o Państwie

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko Mazurski w Olsztynie

Warszawa, 4 kwietnia 2024 r.

**Opinia prawna w przedmiocie projektu ustawy:
Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 254)**

Opinia sporządzona na zlecenie:

Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka

Spis treści:

I. Przedmiot opinii.....	str. 2
II. Podstawowe tezy opinii.....	str. 2
III. Źródła prawa i wykorzystane dokumenty	str. 5
IV. Skróty	str. 5
V. Uzasadnienie. Analiza treści projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym	str. 6

I. Przedmiot opinii

Opinia obejmuje analizę projektu ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Projekt składa się z 16 artykułów, które dotyczą zróżnicowanych zagadnień. Pogrupowane one zostały w trzy rozdziały: 1. Przepis ogólny (art. 1), 2. Zmiany w przepisach (art. 2 – art. 5), 3. Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe (art. 6 – art. 16). Większość przepisów analizowanego aktu nie budzi zastrzeżeń, jednakże niektóre wymagają komentarza i pewnej korekty. Ustawa wprowadzająca oraz przygotowywana nowa ustawa o TK wchodzi w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia ustawy wprowadzającej. Wyjątek stanowi zmiana ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która wejdzie w życie po upływie kolejnych 18 miesięcy. Twórcy projektu założyli, że dotychczasowa administracja TK (tj. Biuro TK oraz Biuro Służby Prawnej TK) funkcjonować będą jeszcze przez okres 18 miesięcy od wejścia w życie nowej przygotowywanej ustawy o TK (druk Sejmowy 255).

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 projektu 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. Art. 2 ustawy wprowadzającej i wynikająca z niego zmiana art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora są poprawne. Równocześnie należy rozważyć szerszą nowelizację art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu... polegającą na:**
- a) usunięciu z niego niepotrzebnych powtórzeń (np. sędzia, prokurator),**
 - b) sprecyzowaniu jego treści i wskazaniu, czy wynikający z 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. Art. 6 ust. 1 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 przez wyroki 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 w skutek 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 być 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. Wydaje się bardzo pożądane by do ustawy**

wprowadzającej dodać odpowiednie przepisy, które określałyby konsekwencje stwierdzenia nieważności (nieistnienia) wyroków TK i wskazywałyby, co się dzieje z uchylonymi przez nie przepisami, w szczególności czy i ewentualnie kiedy odzyskują one moc obowiązującą.

7. Art. 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 nie zakończonych prawomocnymi orzeczeniami lub ostatecznymi decyzjami), które zostały wszczęte na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

8. W art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej należy doprecyzować, który organ TK właściwy jest 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. Art. 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 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 „obowiązk” na słowo „kompetencje”.

13. Rekomenduję zamianę w art. 12 ust. 1 ustawy wprowadzającej – pojęcia „Prezesowi Trybunału” na „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 nowopowołanemu Szefowi Kancelarii Trybunału, do czasu utworzenia nowej Kancelarii TK, powierza się wykonywanie kompetencji Dyrektora Kancelarii Trybunału oraz Dyrektora Służby Prawnej Trybunału.

III. Źródła prawa i wykorzystane dokumenty

1. Źródła prawa.

- (1). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- (2). Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809).
- (3). Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).
- (4). Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).
- (5). Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1339 z późn. zm.).
- (6). Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

2. Wykorzystane dokumenty.

- (1). Projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk Sejmowy nr 254).
- (2). Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk Sejmowy nr 255).

IV. Skróty

k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).
k.r.i.o.	Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809).
TK	Trybunał Konstytucyjny

Nowa ustawa o TK	Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy 255).
PTO	Podstawowe Tezy Opinii, tezy opinii przedstawione w pkt II niniejszej opinii (s. 2-5).
Ustawa wprowadzająca	Projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy 254).

UZASADNIENIE

V. Analiza treści projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

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

Z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, logiki, zgodności z Konstytucją RP nie wzbudzają zastrzeżeń następujące postanowienia analizowanej ustawy: art. 3, art. 4, art. 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. ...).”

Art. 119-127 przygotowywanej ustawy o TK dotyczą Kancelarii TK (obsługi administracyjnej Trybunału). Równocześnie ustawa wprowadzająca w art. 6 ust. 2 pozostawia w mocy regulacje ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK przepisy dotyczące Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału. Oznacza to, że równolegle obowiązywałby postanowienia dwóch ustaw, które określałyby ustrój administracji Trybunału. Przepisy nowej ustawy dotyczące tej kwestii (tj. nowej Kancelarii TK) powinny wejść w życie po utracie mocy prawnej

przepisów dotychczasowych. 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.

Art. 2 ustawy wprowadzającej zmienia art. 30 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W stosunku do poprzedniej regulacji usuwa wprowadzająca usuwa zakaz łączenia funkcji parlamentarzysty z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy w Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązanie to podyktowane jest faktem likwidacji Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego i nie budzi zastrzeżeń.

Dokonując nowelizacji art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu..., należałoby rozważyć przereformowanie jego konstrukcji. Przepis ten bowiem jest wewnętrznie niespójny, a niektóre jego postanowienia są 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 zakazuje łączenia funkcji parlamentarzysty z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy. Powstaje więc wątpliwość interpretacyjna, czy praca świadczona w podmiotach wskazanych w art. 30 ustawy, na podstawie innego stosunku niż stosunek pracy (np. mająca charakter cywilnoprawny, - umowa o dzieło, umowa zlecenia itp.) również objęta jest zakazem niepołączalności. Przykładowo, czy niedopuszczalne w świetle analizowanej regulacji, byłoby zatrudnienie posła np. w Kancelarii Prezydenta na podstawie umowy o dzieło, np. odpłatne zlecenie posłowi sporządzenia opinii prawnej. W literaturze dominuje pogląd, że takie zlecenie w oparciu o treść art. 30 ust. 1 ustawy byłoby niedopuszczalne (por. np. *Komentarz do art. 30*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014). Uważam, że pogląd ten jest nieprawidłowy i wynika z błędnych założeń interpretacyjnych. Zakazów nie wolno bowiem interpretować rozszerzająco oraz stosować wobec nich wnioski *per analogiam*. Podsumowując, przy okazji nowelizacji art. 30 ust. 1, należy sprecyzować, czy zakaz niepołączalności dotyczy tylko stosunku pracy, czy również innych rodzajów stosunków np. cywilnoprawnych tj. umowa zlecenia czy umowa o dzieło.

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

Przepis art. 6 ust. 1 powinien otrzymać brzmienie:

„1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc:
(...)”.

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

Ad 5-6 PTO. Uwagi dot. art. 7 ust. 1 oraz ust. 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 dalej się dzieje 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 że nie wywołują 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. W szczególności, że prawodawca nie uchyla konsekwencji wadliwych wyroków TK, które określone są w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Podsumowując, uznaję, że treść art. 7 ust. 1 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 traktowane i postrzegane. Przykładowo czym innym jest bezwzględna nieważność czynności prawnej, o której mowa w art. 58 k.c., czym innym jest unieważnialność małżeństwa, o której mowa w art. 10 i n. k.r.i.o. i czym innym jest nieważność aktu urzędowego Prezydenta RP, o której mowa w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.

Art. 7 ust. 3 częściowo uzupełnia treść ust. 1, jednakże wydaje się uzasadnione by w ustawie wprowadzającej wskazać, czy w skutek nieważności –

Trybunał Konstytucyjny w powtórным postępowaniu wydaje nowy wyrok, czy wydaje orzeczenie w zakresie utrzymania w mocy wyroku dotkniętego nieważnością. Brak regulacji ustawowej w powyższej materii skutkować będzie tym, że to judykatura uzupełni treść art. 7 ust. 1 i 3.

Ponadto posłużenie się w art. 7 ust. 1 pojęciem nieważności może wprowadzać w błąd. Zgodnie z treścią zarówno ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 36) jak i nowej ustawy o TK (por. art. 51 projektu) w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Kodeks postępowania cywilnego posługuje się pojęciem nieważności postępowania (por. 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 już wcześniej postawione 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 (*lat. sententia non existens*). Są to orzeczenia dotknięte wadami o takiej doniosłości, że zakłada się, że w ogóle one nie powstały (nie doszło do ich wydania). Wada ma taki charakter, że uniemożliwia ona zakwalifikowanie określonego dokumentu jako orzeczenia sądowego. W literaturze wskazuje się m.in., że wyrokami nieistniejącymi są orzeczenia wydane przez osoby niebędące sędziami, lub z udziałem takich osób¹. W konsekwencji możliwe jest, stwierdzenie, że orzeczenie TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania po prostu nie istnieje. Osobiście w opracowaniu „Wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. *Sententia non existens* czy orzeczenia wydane

¹ Por. np.: Sawczuk M., *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 1970, s. 71; W. Siedlecki, *Zaskarżalność orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, t. III, red. W. Siedlecki, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1986, s. 14; M. Waligórski, *Proces cywilny w Polsce (Funkcja i struktura)*, Warszawa 1947, s. 628

w nieważnym postępowaniu”² 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.

Koncepcja wyroków nieistniejących wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania może jednak wywoływać poważne problemy w płaszczyznach 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 (np. interpretacyjne, zakresowe itp.). Orzeczenia te bowiem nie wywołują derogacyjnych konsekwencji, tj. nie powodują utraty mocy prawnej badanych przez TK regulacji. W związku z tym nie powodują one trwałych zmian w systemie prawa. Główną ich funkcją jest oddziaływanie na procesy stosowania i interpretacji prawa. Stwierdzenie ich nieistnienia nie powinno wywołać jakiś szczególnie poważnych konsekwencji w systemie prawnym i nie powinno oddziaływać na jego kształt.

Bardzo skomplikowana natomiast okaże się sanacja skutków derogacyjnych wyroków TK, tj. takich w których Trybunał w nieprawidłowym składzie orzekł, że jakiś przepis jest niezgodny z Konstytucją RP³. Stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności takiego przepisu powodowało jego trwałe i bezwarunkowe usunięcie z systemu prawa, co było ogłaszane w stosownym dzienniku urzędowym. W świetle zaproponowanej treści art. 7 ust. 1 rodzi się pytanie, czy nieważność takiego orzeczenia TK skutkuje przywróceniem mocy obowiązującej (tzw. odżyciem) niekonstytucyjnego przepisu, czy nadal on nie obowiązuje. Jeżeli art. 7 ust. 1 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 w skutek publikacji orzeczenia w odpowiednim dzienniku urzędowym. Wskazane wyżej skutki powinny zostać uregulowane w ustawie wprowadzającej.

² W: red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020, s. 1019-1030.

³ Por. np. wyroki TK z 22 października 2020 r., K 1/20 oraz z 4 października 2023 r., SK 105/20.

Kolejną kwestią wymagającą analizy i ustawowego uregulowania jest skuteczność orzeczeń sądów i organów administracji wydanych w stanie prawnym, w którym niekonstytucyjny przepis nie obowiązywał i który następnie został przywrócony mocą treści art. 7 ustawy wprowadzającej. Powyższe zagadnienia wymagają analizy i dodania do ustawy wprowadzającej przepisów, które regulowałyby te kwestie. W powyższej materii pozytywny jest fakt, że TK wydał z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania stosunkowo niewiele wyroków, które bezpośrednio skutkowały utratą mocy wadliwego przepisu.

Ad 7 PTO. Uwagi dot. art. 7 ust. 4 ustawy wprowadzającej

Art. 7 ust. 4 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 w oparciu o wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Wskazany przepis ustawy zasadniczej otwiera drogę do wznowienia postępowań sądowych i administracyjnych w sprawach, które zostały rozstrzygnięte na podstawie przepisów uznanych przez TK za niezgodne z Konstytucją⁴ i do ich ponownego rozpatrzenia z pominięciem wadliwych (niekonstytucyjnych) regulacji.

W konsekwencji art. 7 należy uzupełnić o przepis, który będzie określał 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 wskazuje się, że 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

⁴ Art. 190 ust. 4 „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”.

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 dot. art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej.

Z art. 7 ust. 5 wynika, że „w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy T r y b u n a ł 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. Wydaje się, że potrzebne w tej materii byłoby sprecyzowanie, który z organów TK zobowiązany byłby 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 i podanie do publicznej wiadomości listy, o której mowa w art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej.

Ad 9-10 PTO. Uwagi dot. art. 9 ust. 3 ustawy wprowadzającej.

Z treści art. 9 ust. 3 w zw. 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.

Dot. częściowej sprzeczności art. 9 ust. 3 z art. 8 ustawy wprowadzającej.

Po pierwsze art. 9 ust. 3 jest częściowo sprzeczny z art. 8 ustawy wprowadzającej. Z art. 8 ust. 2 wynika, że postanowienia wydane na podstawie art. 59⁵ oraz art. 61⁶ ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK pozostają w mocy. W konsekwencji nieważnością, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy wprowadzającej, nie są dotknięte ww. 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

⁵ Art. 59 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z 2016 r. stanowi podstawę do umorzenia postępowania przed TK w przypadku zajęcia jedno z przesłanek wskazanych w ust 1 tego przepisu.

⁶ Art. 61 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z 2016 r. 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.

prawnemu wydane przez ww. osoby (por. art. 61 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie...⁷). 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 (por. art. 61 ust. 8 ustawy o organizacji i trybie...⁸).

Artykuł 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej nakazuje powtórzenie wszystkich czynności procesowych w tym 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 kwestii/sprawie).

Dot. potrzeby uzupełnienia treści art. 9 ust. 3.

Art. 9 ust. 3 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 wskazaniu, że przepis ten odnosi się tylko do czynności procesowych dokonanych przez osoby nieuprawnione do orzekania bądź z udziałem takich osób. Z obecnej treści art. 9 ust. 3 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 być dokonana przez prawidłowo powołanych sędziów (por. art. 61 ustawy o organizacji i trybie postępowania...). 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 nie było dotknięte żadnymi wadami.

⁷ Art. 61 ust. 2 „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”

⁸ Art. 62 ust. 8 „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”.

W konsekwencji nie ma potrzeby powtarzania tych czynności procesowych, gdyż nie są one dotknięte wadami. W świetle projektu ustawy wprowadzającej i obecnego brzmienia art. 9 ust. 3 ich powtórzenie byłby konieczne.

Ad 11-12 PTO. Uwagi do art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej.

Obecnie art. 11 ust. 1 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 jego brzmienie 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) zamiennie słowa „obowiązek” na słowo „kompetencja”
- 3) ustanowieniu procedury rezerwowej.

W przywołanym przepisie brakuje określenia granic czasowych pełnienia obowiązków Prezesa TK. Ponadto sędzia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy wprowadzającej z różnych przyczyn może nie chcieć lub nie móc pełnić zadań Prezesa. 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 do zadań (kompetencji), które organ władzy zobligowany jest realizować i zasadniczo nie odnosi się do uprawnień (tj. kompetencji), które dany organ może ale 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 art. 131 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca również posłużył się pojęciem „obowiązku” zamiast

„kompetencji”⁹. Słowo kompetencja jest znacznie bardziej jednoznaczne i wyklucza możliwość powstania sporu wokół zakresu zadań osoby pełniącej funkcję Prezesa TK.

Ad 13-15 PTO. Uwagi dot. art. 12 ustawy wprowadzającej.

Dot. złożenia oświadczenia Prezesowi Trybunału o przejściu w stan spoczynku.

W art. 12 ust. 1 mowa jest, że Sędzia TK, w terminie miesiąc od wejścia w życie nowej ustawy o TK, może złożyć P r e z e s o w i T r y b u n a ł u oświadczenie o przejściu w stan spoczynku. Stosownie do treści art. 11 ust. 2 nowy Prezes TK zostanie wybrany w terminie 6 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 Julia Przyłębska nadal pozostaje Prezesem TK. W celu uniknięcia niejasności oraz ewentualnych sporów kompetencyjnych rekomenduję zamianę w art. 12 ust. 1 ustawy wprowadzającej pojęcia „Prezesowi Trybunału” na „osobie pełniącej kompetencje Prezesa Trybunału”.

Dot. uzupełnienia treści art. 12.

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

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

Ad 16 PTO. Uwagi dot. art. 13 ustawy wprowadzającej.

Uważam, że do art. 13 należy dodać przepis, z którego wynikałby, 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

⁹ W kwietniu 2010 r. po katastrofie lotniczej Tu-154 w Smoleńsku pełnienie zadań Prezydenta RP przejął Marszałek Sejmu. Powstał się wówczas spór o interpelację art. 131 Konstytucji, czy Marszałek ma pełnić tylko obowiązki, czy też obowiązki i uprawnienia głowy państwa.

funkcje (kompetencje) Dyrektora Kancelarii Trybunału oraz Dyrektora Służby Prawnej Trybunału.

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

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

Ostateczna likwidacja starej Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK 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 z 2016 r. nadal będą funkcjonować (art. 13 ust. 1 – 3 ustawy wprowadzającej). Równocześnie z chwilą powołania Szefa Kancelarii Trybunału znosi się stanowiska Dyrektora Kancelarii Trybunału oraz Dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału. Oznacza to, że te jednostki nie będą posiadały swoich kierowników, ustawa wprowadzająca bowiem nie wskazuje, żadnego podmiotu, który pełniłby ich funkcje.