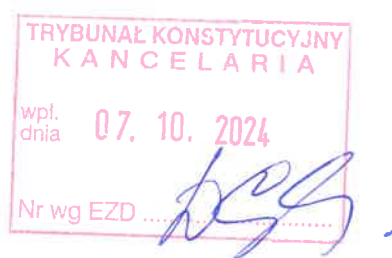




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 7 października 2024 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 września 2024 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- I. art. 10 z art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 7 Konstytucji,
- II. art. 10, art. 11 i art. 12 z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji,
- III. art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 2 w zakresie, w jakim posługują się pojęciem „osoba nieuprawniona do orzekania” z art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji,
- IV. art. 14 ust. 1 z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2024 r. Marszałek Sejmu, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 13 września 2024 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej również: zaskarżona ustawa lub u.p.w.TK).

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu w dniu 6 marca 2024 r. jako przedłożenie poselskie, zawarte w druku sejmowym nr 254. W dniu 26 kwietnia 2024 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, po czym projekt ten został skierowany do dalszych prac do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 23 lipca 2024 r. Sejm uchwalił ustawę w dniu 24 lipca 2024 r. Następnie ustawa została przekazana do Senatu, który w uchwale podjętej w dniu 31 lipca 2024 r. wniósł do tekstu ustawy dwie poprawki. W dniu 13 września 2024 r. Sejm przyjął poprawki Senatu, ustalając tym samym ostateczny tekst ustawy.

Zasadniczym celem zaskarżonej ustawy jest wprowadzenie w życie ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz uchylenie obowiązujących regulacji kształtujących ustrój Trybunału Konstytucyjnego i odnoszących się do statusu jego sędziów oraz postępowania przed nim, to jest dwóch ustaw z dnia 30 listopada 2016 r.: o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422).

Ustawa składa się z 19 artykułów, podzielonych na 3 rozdziały. W kontekście niniejszego wniosku do najistotniejszych rozwiązań należy zaliczyć:

- 1) stwierdzenie przez ustawę nieważności i braku skutków prawnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowień rozstrzygających spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa wydanych w składach orzekających, w których zasiadały „osoby nieuprawnione do orzekania” albo osoby powołane na ich miejsce, z pozostawieniem w mocy orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych (prawomocnych w chwili wejścia w życie u.p.w.TK) wydanych w sprawach indywidualnych na podstawie stanów prawnych ukształtowanych nieważnymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego (art. 10 ust. 1 i 2 i ust. 4 u.p.w.TK);
- 2) sporządzenie i publikacja listy nieważnych wyroków i postanowień w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” przez Trybunał Konstytucyjny w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy (art. 10 ust. 5 u.p.w.TK);
- 3) pozostawienie w mocy postanowień Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania oraz postanowień wydanych w toku wstępnego rozpoznania wniosków i

skarg konstytucyjnych, wydanych w składach, o których mowa w art. 10 ust. 1 (art. 11 ust. 1 u.p.w.TK);

- 4) umożliwienie ponownego wniesienia, w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie u.p.w.TK, skargi konstytucyjnej w razie nienadania jej biegu albo umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w składach, o których mowa w art. 10 ust. 1 (art. 11 ust. 2 u.p.w.TK);
- 5) powtórzenie wszystkich czynności procesowych dokonanych w postępowaniach, w których według ustawy zapadły nieważne wyroki i postanowienia w sprawie sporów kompetencyjnych (art. 12 ust. 3 u.p.w.TK);
- 6) powierzenie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym – sędziemu o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym, wykonywanych do dnia powołania nowego Prezesa i Wiceprezesa TK przez Prezydenta RP (art. 14 u.p.w.TK);
- 7) umożliwienie sędziom Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym, przejścia w stan spoczynku, na podstawie stosownego oświadczenia złożonego Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, co nie będzie dotyczyło osób uznanych przez ustawę za „nieuprawnionych do orzekania” (art. 15 u.p.w.TK).

W świetle powyżej przedstawionych zmian podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny odgrywa doniosłą rolę ustrojową i jest istotnym elementem demokratycznego państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy powołanym do orzekania o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (za zgodą wyrażoną w ustawie), zgodności przepisów wydanych przez centralne organy władzy państwowej z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, zgodności z Konstytucją celów działania partii politycznych i wreszcie do rozpoznawania skarg konstytucyjnych.

O doniosłości statusu i roli ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego przesądza nie tylko powszechna moc obowiązująca orzeczeń, ale w szczególności kompetencja Trybunału do kontroli norm prawnych oraz kompetencja do rozpatrywania skarg konstytucyjnych. Ustrojodawca powierzył bowiem rozstrzyganie o zgodności z Konstytucją stanowionego prawa tylko jednemu organowi. Również tylko jednemu organowi ustrojodawca powierzył rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Przez takie określenie roli Trybunału Konstytucyjnego ustrojodawca przypisał mu kluczową dla państwa polskiego rolę – utrzymania porządku konstytucyjnego rozumianego

jako badanie, czy wszystkie obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej przepisy prawa mieszczą się w ramach Konstytucji i czy wszystkie konstytucyjne organy państwa działają w granicach Konstytucji. W istocie ustrojodawca powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu rolę utrzymania polskiego porządku prawnego przez wskazanie ostatecznego znaczenia norm konstytucyjnych i eliminowanie norm niekonstytucyjnych. Wszystkie organy państwa są związane rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie dotyka bardzo skomplikowanych zagadnień prawnych. Stanowi także ważny impuls dla prawodawcy. Pomaga bowiem w dostosowaniu prawa, w tym regulującego status jednostki, do standardów wynikających z Konstytucji.

Rolę stabilizatora ustroju pełni przede wszystkim sama Konstytucja. Jej obowiązywanie oznacza mniejsze lub większe ograniczenie zakresu kompetencji podmiotów sprawujących władzę publiczną. Trybunał Konstytucyjny w polskim porządku konstytucyjnym zapewnia rzeczywistą i efektywną realizację norm konstytucyjnych. Funkcja stabilizująca Trybunału Konstytucyjnego stanowi pochodną funkcji samej Konstytucji. Niezależnie zatem od istniejących w debacie politycznej, często nieuzasadnionych ocen co do rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego i jego skutków lub jego umocowania albo funkcjonowania, kontrola zgodności stanowionego prawa z Konstytucją jest niezbędna dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Wszelkie zatem zmiany dotyczące ustroju i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, w tym statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego i skutków jego orzeczeń, nie mogą podważać jego konstytucyjnej roli oraz przepisów Konstytucji.

Zgodność z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając parlamentu, a dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji jest nie tylko pierwszym zobowiązaniem Prezydenta RP (art. 130 Konstytucji), ale też jego podstawowym zadaniem, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Jednym ze środków w dyspozycji Prezydenta RP w tym obszarze jest także inicjowanie prewencyjnej kontroli zgodności z Konstytucją ustawy, uchwalonej przez parlament i przedłożonej mu do podpisu.

Analiza prawna ustawy przedstawionej mi przez Marszałka Sejmu do podpisu wskazuje, że szereg jej przepisów jest oczywiście sprzeczna z Konstytucją lub wzbudza poważne wątpliwości konstytucyjne. Z tych względów, podjąłem decyzję o skierowaniu zaskarżonej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania zgodności z Konstytucją wskazanych we wniosku regulacji.

I. Zarzut niezgodności art. 10 zaskarżonej ustawy z art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji

Zaskarżona ustawa budzi istotne wątpliwości konstytucyjne na kilku płaszczyznach. Jedną z nich jest zakwestionowanie przez ustawodawcę ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które wprowadza art. 10 ust. 1 zaskarżonej ustawy: „Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, zwanego dalej „Trybunałem”, wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293 oraz z 2018 r. poz. 1077) oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz. U. poz. 2147), a także osoba wybrana na jej miejsce, zwane dalej „osobami nieuprawnionymi do orzekania”, są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji”. Pozostałe ustępy tego przepisu są nierozzerwalnie związane ze wskazanym unormowaniem i tworzą *de facto* blok przepisów regulujących ostateczność wyroków Trybunału, w tym m.in. odnoszą się do nieważności postanowień, o których mowa w art. 103 ust. 2 pkt 1 (czyli postanowień w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa; art. 10 ust. 2 zaskarżonej ustawy), przewidują konieczność powtórzenia części czynności procesowych dokonanych w postępowaniach przed Trybunałem (art. 10 ust. 3 zaskarżonej ustawy), czy nakładają na Trybunał obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości w terminie 1 miesiąca od wejścia w życie niniejszej ustawy, listy wyroków i postanowień nieważnych na mocy ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy, która będzie podlegała następnie publikacji w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 10 ust. 5 zaskarżonej ustawy). Mając na względzie konstrukcję powyższych przepisów zasadne jest zaskarżenie art. 10 w całości.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Niniejszy przepis nie budzi wątpliwości ani w doktrynie, ani w judykaturze. Podkreśla się m.in., że wskazana konstytucyjna regulacja miała definitywnie zerwać z dotychczasowymi przepisami ustawy zasadniczej w zakresie nieostateczności orzeczeń TK (L. Garlicki, *Komentarz do art. 190 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 3). Ostateczny charakter orzeczenia oznacza przede wszystkim, że należy przypisać mu cechy prawomocności formalnej (niezaskarżalności) oraz materialnej (niewzruszalności). „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 [...].” (*op. cit.*, s. 4). W tym kontekście niedopuszczalne byłoby wprowadzenie procedury służącej kwestionowaniu orzeczenia w drodze zarówno wniesienia środków zaskarżenia, żądanie ponownego rozpatrzenia sprawy, jak i stosowania procedur znanych innym postępowaniom sądowym i administracyjnym (J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 113). Z racji tego, że postępowanie przed TK jest jednoinstancyjne, Trybunał nie ma kompetencji do tego, by rozpoznawać środki zaskarżenia wnoszone na mocy odpowiednio stosowanych przepisów k.p.c. (*ibidem*). Nie jest także możliwe, by sam Trybunał uchylił swoje orzeczenie w procedurze remonstracji, gdyż nie istnieje możliwość ponownego wszczęcia i prowadzenia postępowania przez Trybunał w sprawie uprzednio rozstrzygniętej (*zasady ne bis in idem* oraz *res iudicata*; *ibidem*, s. 113 i 114).

Z kolei „niewzruszalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny. Ma ona przede wszystkim aspekt zewnętrzny, wykluczając powierzenie takiej kompetencji jakimukolwiek innemu organowi państwowemu. Wynika to z samej istoty sądu konstytucyjnego, a zwłaszcza z jego niezależności funkcjonalnej i odrębności kompetencyjnej. Wyraża też, w sposób niebudzący wątpliwości, zerwanie z poddaniem orzeczeń TK weryfikacji przez Sejm, stanowiącym istotę rozwiązań przyjętych w latach 1982-1997 [...].” (*op. cit.*, s. 5). Wskazuje się ponadto uwagę, że ze względu na specyfikę orzeczeń TK należałoby przede wszystkim odczytywać zwrot „ostateczny”, który został zawarty w art. 190 ust. 1 Konstytucji z perspektywy funkcjonalnej, historycznej i systemowej (A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 130-131).

Przymiot „ostateczności” orzeczeń TK oznacza także, że nie jest konstytucyjnie dopuszczalne tworzenie procedur, które umożliwiałyby innym podmiotom (zarówno należącym do organów władzy publicznej, jak i spoza niej) oddziaływanie w jakikolwiek sposób na byt prawny orzeczenia jak np. ocena określonego ciała fachowego lub politycznego, czy też weryfikacji w drodze postępowań sądowych lub sądownoadministracyjnych (A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 190 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1192). Brzmienie konstytucyjnego przepisu wprowadzającego ostateczność orzeczeń TK wskazuje ponadto jednoznacznie, iż wartość, jaką jest stabilizacja systemu prawnego państwa a także przewidywalność przyszłych rozstrzygnięć

organów państwa musi być traktowana w sposób nadrzędny względem ewentualnych uchybień proceduralnych w postępowaniu przed TK (*ibidem*). „Ryzyko ewentualnych wad ma natomiast minimalizować pozycja ustrojowa sądu konstytucyjnego jako organu niezależnego i odrębnego od innych władz (art. 173), wysokie wymagania stawiane sędziom TK, którzy mają się wyróżniać wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1), oraz gwarancje ich niezawisłości (art. 195 Konstytucji)” (J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 112)

Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest w powyższym aspekcie jednolite i dostatecznie ugruntowane. Jednym z istotniejszych orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego, w którym organ ten odniósł się do ostateczności swoich orzeczeń, jest postanowienie (wydane w pełnym składzie) z dnia 17 lipca 2003 r. w sprawie o sygn. akt K 13/02, w którym Trybunał podkreślił, że: „Postanowienia art. 188-197 Konstytucji RP regulujące kompleksowo zakres kognicji, zasady postępowania i orzekania, ustrój oraz status prawny Trybunału Konstytucyjnego nie przewidują instytucji (procedury) wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Co więcej, zgodnie z postanowieniem art. 190 ust. 1 Konstytucji «orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne». 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 ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”.

W postanowieniu z dnia 12 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. akt SK 10/02, które w dużej mierze nawiązuje do postanowienia w sprawie o sygn. akt K 13/02, Trybunał zaznaczył, że: „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 przywołanego w piśmie art. 401 pkt 1 i 2 k.p.c. (por. postanowienie TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Możliwość odpowiedniego stosowania cywilnoprosesowej instytucji wznowienia postępowania jest też wyłączona ze względu na odrębność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Odrębność ta wynika z przedmiotu i form jego działania. Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, lecz orzeka jako «sąd prawa.» (zob. także postanowienia TK z dnia: 13 listopada 2003, sygn. akt SK 33/02; 18 grudnia 2003, sygn. akt SK 20/01).

Powyższe tezy zostały także utrzymane w późniejszych judykatach, w tym m.in. w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 47/15. Jak wynika z jego treści: „Trybunał Konstytucyjny przypomina, że – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – jego orzeczenia 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 wprowadzić 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. Brak możliwości wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału przy zastosowaniu przepisów k.p.c. potwierdziło postanowienie z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72).”

Na brak możliwości weryfikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wskazywał także m.in. Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 16 września 2008 r. w sprawie o sygn. akt II FSK 857/07 uznał, że nie ma kompetencji do tego by kwestionować prawidłowość wyroków TK, „Stosownie bowiem do treści art. 190 Konstytucji orzeczenia Trybunału

Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a więc nie mogą podlegać weryfikacji w toku postępowania sądowoadministracyjnego”.

Podsumowując powyższe doktrynalne i orzecznicze założenia należałoby przede wszystkim uznać, że ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia ich formalne podważenie. Ponadto nie może ich dotyczyć wada nieważności TK, zwłaszcza, gdy nieważność orzeczenia TK jednocześnie podważa jego ostateczny charakter. Wykluczone jest także uznawanie ich za wyroki nieistniejące (*non existens*). O statusie orzeczeń sądu konstytucyjnego rozstrzyga bowiem art. 190 ust. 1 Konstytucji i wszelkie zmiany w tym zakresie muszą bezwarunkowo pociągać za sobą zmianę ustawy zasadniczej w szczególnym trybie określonym w art. 235 Konstytucji. Tym samym regulacja Konstytucji w zakresie art. 190 ust. 1 jednoznacznie wyłącza obszar materii możliwy do uregulowania w ustawie zwykłej. Ponadto z art. 8 ust. 1 Konstytucji, który statuuje zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej w polskim systemie prawa wynika, że ustawodawca nie tylko nie może wprowadzać do systemu prawnego rozwiązań sprzecznych z ustawą zasadniczą lub w jakikolwiek sposób ją ograniczających, lecz jest wręcz zobligowany do urzeczywistniania jej postanowień, w tym do umożliwiania efektywnego funkcjonowania instytucji publicznych. Ustawodawca musi zatem zagwarantować efektywność wykonywania kompetencji Trybunału przyznanych mu przez Konstytucję, w tym zapewnić ostateczność jego wyroków.

Jednocześnie należy wykluczyć, aby w stosunku do orzeczeń TK można było stosować przez analogię odpowiednie przepisy o nieważności postępowania przewidziane w polskiej procedurze cywilnej. Art. 379 pkt 4 k.p.c. nie może tym samym mieć prostego zastosowania do orzeczeń TK. Dlatego teza zawarta w uzasadnieniu projektu zaskarżonej ustawy, iż: „W odniesieniu do postępowań prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), o czym stanowi art. 36 obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 379 pkt 4 k.p.c., sprzeczność składu orzekającego z prawem skutkuje nieważnością postępowania” jest zupełnie nieuprawniona odnośnie do wyroków TK.

Pozbawianie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego skutków prawnych z mocy decyzji ustawodawcy jest niezgodne z Konstytucją, gdyż ustawodawca, tak jak żaden inny organ, nie posiada kompetencji do ingerencji w zagwarantowaną konstytucyjnie ostateczność orzeczeń sądu konstytucyjnego. Taka ingerencja byłaby niewątpliwie równoznaczna z naruszeniem art. 190 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji.

Art. 10 zaskarżonej ustawy budzi także poważne wątpliwości co do zgodności z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Ingerencja władzy ustawodawczej w minimum kompetencyjne polskiego sądu konstytucyjnego, czyli działalność orzeczniczą w zakresie przewidzianym w ustawie zasadniczej, pozbawia organ ten jego odrębności i niezależności.

Zgodnie z koncepcją zasady podziału władzy przyjętą w Konstytucji podział władz opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jak podkreśla się w doktrynie: „W odniesieniu do relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą ta formuła na tle przepisów obowiązującej konstytucji jest aktualna. Podziałowi władzy, a więc odrębności struktur organizacyjnych i odrębności funkcji towarzyszą odpowiednie związki, których istota polega na współpracy władz i wzajemnym hamowaniu się. Demonstruje się to zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i w procesie funkcjonowania organów państwa, w szczególności w relacjach pomiędzy Sejmem, Senatem, prezydentem RP i RM. Wymienić tu można instytucję weta ustawodawczego lub kontrasygnaty aktów prezydenta” (J. Trzcíński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji*, t. 1, s. 10). Inaczej natomiast układa się relacja władzy ustawodawczej i wykonawczej do władzy sądowniczej. Podział w tym kontekście powinien być rozumiany przede wszystkim jako separacja władzy, co akcentuje art. 173 Konstytucji określając, iż sądy i trybunały są odrębne i niezależne od innych władz (*ibidem*, s. 10 i 11). Konstytucja w tym zakresie nie pozostawia żadnych wątpliwości, a zatem niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów i trybunałów (Wiliński, Karlik, *Komentarz do art. 173 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 968).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że do istoty wymiaru sprawiedliwości należy fakt, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę, co wynika ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek (zob. orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94 oraz wyroki z dnia: 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12 i 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości określane jest wręcz mianem „jądra kompetencyjnego”, dla uwypuklenia istoty i znaczenia najważniejszej kompetencji sądów (zob. wyroki TK z dnia: 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04 i 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Podkreślenie odrębności władzy sądowniczej należy rozumieć zawsze w kontekście art. 10 Konstytucji formułującego zasadę podziału władzy, gdyż art 173 stanowi bez wątpienia rozwinięcie wskazanego przepisu. W myśl art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i

sądowniczej. Zasada ta stanowi fundamentalną regułę ustrojową, a także, w równym stopniu, służy innemu celowi – ochronie jednostki przed skoncentrowaniem władzy państwowej w ośrodku jednej z władz. W świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, natomiast wypełnianie władzy wykonawczej powierzono Prezydentowi RP i Radzie Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy (zob. m.in. wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Rozdzielenie władz oznacza przede wszystkim zakaz ingerencji w istotę danej władzy. Zakaz ten wyznacza nie tylko dopuszczany ustawowo zakres przedmiotowy działania poszczególnych władz, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwa. Zasada równowagi władz polega natomiast przede wszystkim na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

Choć zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji, a działalność Trybunału nie może być określana jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu rozstrzygania indywidualnych spraw cywilnych, karnych czy administracyjnych, to jednak jest zaliczany do organów władzy sądowniczej i posiada takie kompetencje, jakich nie mają inne organy władzy sądowniczej.

W doktrynie zwraca się także uwagę, że granica pomiędzy tym, czym jest wymiar sprawiedliwości, a czym jest kontrola konstytucyjności prawa, czyli główna funkcja sądu konstytucyjnego, ma charakter płynny (M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 35). Świadczy o tym chociażby instytucja skargi konstytucyjnej i pytania prawnego, za pomocą których Trybunał w rzeczywistości zostaje włączony w wymiar sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny bez wątpienia współtworzy władzę sądowniczą, natomiast jego funkcja polegająca na kontroli konstytucyjności prawa jest w istocie komplementarna i suplementarna wobec sądowego wymiaru sprawiedliwości (*ibidem* s. 34).

Natomiast niewątpliwie Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak sądy, jest organem niezależnym wobec innych organów, w tym zwłaszcza wobec legislatury i egzekutywy, a zatem tych segmentów władzy, których działalność prawodawczą powinien, zgodnie z

założeń konstytucyjnego ustroju, kontrolować (M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 25). „To z faktu wspomnianej niezależności funkcja spełniana przez sąd konstytucyjny nazywana jest «sądowniczą», a organ ten najczęściej traktowany jest jako element szeroko lub wąsko rozumianej władzy sądowniczej. [...] Niezależność sądu konstytucyjnego ma jednak szczególny wymiar, bowiem z jednej strony, podobnie jak w przypadku niezależności sądów powszechnych, wyłącza jakąkolwiek ingerencję w jego kompetencje przez organy legislatywy i egzekutywy, ale z drugiej strony, w przeciwieństwie do niezależności sądów powszechnych, stanowi uzasadnienie ingerencji kontrolnej sądu konstytucyjnego w sferę kompetencji organów legislatywy i egzekutywy” (*ibidem*, s. 25).

Mając na względzie powyższe konstytucyjne unormowania, zgodnie z którymi władza sądownicza, w tym także trybunały, powinna być w jak największym stopniu odseparowana od pozostałych władz, należy uznać, że art. 10 zaskarżonej ustawy oddziałuje w sposób zasadniczy na funkcjonowanie TK w zakresie jego działalności orzeczniczej, co wpływa na jego niezależność i odrębność. Tak jak do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę, tak i inne władze nie mogą ingerować w powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do ostatecznego rozstrzygania spraw leżących w jego kompetencji.

Wkroczenie przez władzę ustawodawczą w dziedzinę władzy sądowniczej, do której bez wątpienia w myśl art. 10 ust. 2 zalicza się także Trybunał, jest ingerencją w kompetencyjne minimum tej władzy. W kontekście charakteru organu, jakim jest sąd konstytucyjny, pojmowany jako „sąd ostatniego słowa”, ma to o tyle znaczenie szczególne, że to właśnie ten organ rozstrzyga chociażby o zgodności ustaw z Konstytucją. Z tych względów należy uznać, że art. 10 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie akcentował, że organy władzy publicznej winny działać „na podstawie i w granicach prawa”. Jak już zostało wspomniane, konsekwencją tak wyśłowionej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej (zob. Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05) przez które należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00), czy wywodzonych na zasadzie analogii. Kompetencje organu muszą

mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa (zob. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Organ władzy publicznej nie może też przypisywać sobie kompetencji, które Konstytucja zastrzega dla innych organów.

Art. 10 zaskarżonej ustawy opiera się w istocie na założeniu, że parlamentowi przysługuje kompetencja do kontroli legalności orzeczeń TK. Ponieważ jednak wszystkie kompetencje organu władzy publicznej muszą mieć podstawę w przepisach prawa a kompetencji organów nie można domniemywać, należy wykluczyć, aby przedmiotowa kontrola była w ogóle konstytucyjnie dopuszczalna. Jak już było wskazywane powyżej, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy publicznej umocowanym bezpośrednio w Konstytucji, jego orzeczenia są ostateczne i nie mogą być wzruszone przez żaden organ, w tym przez sam Trybunał. Tym samym uznanie przez parlament jego wyroków za „nieakty” (czyli akty nieistniejące), narusza w istocie zasadę legalizmu. W związku z powyższym, zachodzi konieczność zbadania przez Trybunał Konstytucyjny art. 10 zaskarżonej ustawy z art. 7 Konstytucji.

Dodatkowo należy wspomnieć o tym, że uznanie jakoby parlamentowi wolno było dokonywać selekcji, które z orzeczeń TK nie są orzeczeniami w rozumieniu przepisów Konstytucji tworzy bardzo niebezpieczny precedens także na przyszłość, możliwy do wykorzystania przez różne opcje polityczne zasiadające w polskim parlamencie.

II. Zarzut niezgodności art. 10, art. 11 i art. 12 zaskarżonej ustawy z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji

Trzonem zakwestionowanych w pkt II petitum wniosku rozwiązań prawnych – jest, jak już wcześniej wskazano, wielostopniowa konstrukcja prawna zawarta w art. 10 u.p.w.TK. Wokół tego rozwiązania ogniskują się pozostając w nim w związku i stanowiąc niejako konsekwencje wprowadzonej instytucji „wygaszania” orzeczeń TK przepisy art. 11 i art. 12 u.p.w.TK stanowiące regulacje uzupełniające i przejściowe.

Zgodnie z art. 10 u.p.w.TK, 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 wymagały powtórzenia. 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 (art. 11 u.p.w.TK).

Zgodnie natomiast z art. 12 u.p.w.TK: „1. Do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe. 2. Do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, w których w składzie orzekającym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, stosuje się przepisy tej ustawy. 3. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 2, wymagają powtórzenia”.

Podstawowym argumentem uzasadniającym wprowadzenie kwestionowanych rozwiązań prawnych, była w myśl uzasadnienia do projektu ustawy, konieczność zlikwidowania „dysfunkcyjności systemu kontroli konstytucyjności prawa poprzez przywrócenie właściwego miejsca i rangi Trybunału w demokratycznym systemie organów państwowych”. Zdaniem projektodawców, dokonane po 2015 r. zmiany prawne i praktyka ich stosowania, zdeformowały TK, „co skutkowało utratą przez ten organ zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji również organu stojącego na straży ochrony wolności i praw jednostki”. Według projektodawców w TK, w obecnym składzie, „zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania (...), w związku z czym „szereg orzeczeń (...) nie wywiera skutków prawnych”, a „stan chaosu ustrojowego (...) spotęgowany został niezgodnym z Konstytucją (...) powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału (...)” (zob. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 1).

Mimo powyższych, subiektywnych deklaracji, w ocenie wnioskodawcy, zakwestionowane w niniejszym wniosku przepisy u.p.w.TK nie tylko nie usuną rzekomego chaosu ustrojowego, ale go wprowadzą, i to w skali niemożliwej dzisiaj do przewidzenia.

Wprowadzenie kwestionowanych regulacji z pominięciem kompleksowej oceny skutków prawnych, jakie one wywołają w stosunku do jednostek układających swoje interesy w zaufaniu do państwa i jego instytucji (tutaj: orzeczeń TK), doprowadzi do poważnego kryzysu prawnego spowodowanego „modelowaniem” na nowo, z mocą wsteczną, ukształtowanego już stanu prawnego. Należy bowiem zauważyć, że konstytucyjne pojęcie „ostateczności” orzeczeń TK oznacza, że – z woli ustrojodawcy – są one prawomocne zarówno formalnie (niezaskarżalne, czyli niedopuszczalne jest tworzenie procedur ich kwestionowania

i badania ich prawidłowości), jak i materialnie (niewzruszalne, czyli niedopuszczalne jest anulowanie albo zmiana orzeczenia czy to przez sam TK, czy też przez jakikolwiek inny podmiot). Zakwestionowanie tej zasady ustrojowej spowoduje trudne do przewidzenia skutki prawne.

Art. 10 u.p.w.TK. *a priori* uznaje wyroki Trybunału Konstytucyjnego za nieistniejące (*sententia non existens*). Należy podkreślić, że w świetle prawa publicznego czym innym jest akt nieistniejący, a czym innym akt, który doszedł do skutku, lecz w sposób niezgodny z prawem. Za akty nieistniejące mogą być uznane orzeczenia wydane przez podmioty oczywiście do tego niepowołane, z całkowitym pominięciem jakiejkolwiek procedury, obciążone ciężkimi oczywistymi wadami. Bezprawność aktów nieistniejących nie musi zostać potwierdzona w żadnej procedurze, nie wywołują one bowiem żadnych skutków prawnych. Okoliczności takie nie zachodzą jednak w stosunku do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie takiej konstrukcji prowadzić będzie do sytuacji, gdzie każdy może je kwestionować, z pominięciem jakiejkolwiek procedury. W konsekwencji rodzi to poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego. W szczególności dotyczy to aktów podlegających urzędowej publikacji, np. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej czy Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, objętych tzw. domniemaniem autentyczności. Niewątpliwie takie sytuacje będą powodowały negatywne następstwa dla obywateli, którzy działając w zaufaniu do państwa, podporządkowali się aktowi, który następnie został uznany przez ustawodawcę za nieistniejący, ponieważ w istocie dopuścili się złamania prawa.

Przypomnieć należy, iż jednym z podstawowych czynników determinujących ludzkie zachowania są normy prawne. Owe normy określają nakazane, zakazane i dozwolone zachowania jednostek (podmiotów prawa) i regulują dokonywanie czynności doniosłych prawnie, wyznaczając tym samym ich adresatom określoną sytuację normatywną. Niektóre normy prawne wyznaczają sytuację jednych podmiotów wobec innych. Opisują pożądany wzorzec zachowania podmiotów względem siebie. Taka relacja wzajemnego oddziaływania na siebie podmiotów prawa, oparta na normach prawnych, jest nazywana stosunkiem prawnym. Skoro kształt stosunków prawnych w dużej mierze wynika z treści norm prawnych, to sytuacja prawna jednostki jest uzależniona od aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Sytuacja ta zmienia się najczęściej w rezultacie zmian legislacyjnych: ustanowienia, zmiany bądź uchylenia norm prawnych przez ustawodawcę.

Zmiany w stosunkach prawnych mogą być również wywołane w następstwie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności stwierdzających hierarchiczną niezgodność norm. Stwierdzona przez Trybunał niekonstytucyjność norm prawnych nie pozostaje zatem bez

wpływu na sytuację prawną podmiotów, która była przez tę normę uregulowana. Rzutuje też na zakres i środki przywracania stanu zgodnego z Konstytucją.

Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie, orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza stwierdzającym hierarchiczną niezgodność norm prawnych, przypisuje się niekiedy prawotwórczy charakter. Charakteryzuje się je bowiem jako szczególnego rodzaju źródła prawa, z których wynikać mają generalne i abstrakcyjne normy prawne (tak jednoznacznie K. Działocha, M. Jackowski, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako źródło prawa*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga Jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017 r., s. 397 i 398). Działalność orzecznicza sądu konstytucyjnego bywa uznawana za przejaw prawotwórstwa sądowego. Orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego przypisuje się charakter prawotwórczy przede wszystkim dlatego, że na skutek jego wyroków, w szczególności negatoryjnych, dochodzi do zmiany normatywnej w systemie prawa. Wynika to z: derogacji niekonstytucyjnych norm w następstwie wejścia w życie orzeczenia, co niekiedy modyfikuje zakres normowania albo zastosowania innych regulacji, przypisywania niektórym orzeczeniom „reanimacyjnego” skutku. Za prawotwórcze uznawane bywają również orzeczenia afirmatywne. Także skutkiem orzeczenia zakresowego lub interpretacyjnego TK jest każdorazowo eliminacja normy o określonej treści, która w konsekwencji nie może w tym zakresie i o takiej treści być stosowana przez żaden organ władzy publicznej, w tym przez sąd (zob. np. J. Trzciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007 komentarz do art. 193, s. 22; A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 131; T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, vol. XXV, z. 3, s. 990; co do wyroków interpretacyjnych A. Mączyński, *O tak zwanych wyrokach interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 173; K. Działocha, M. Jackowski, *Moc obowiązująca wyroków interpretacyjnych*, [w:] *Ustroje tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 763 i 764).

Z uwagi na wskazane wyżej charakter i skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, za nieskuteczny uważa się każdy akt stosowania prawa, w którym za podstawę prawną rozstrzygnięcia w nim zawartego wskazuje się normę prawną uznaną przez Trybunał za niezgodną z normą wyższej rangi, która tym samym utraciła moc obowiązującą. Wszelkie

nieprawidłowe stosowanie prawa, w tym wyraźnie sprzecznie z orzecnictwem TK poprzez kreowanie jako podstawy prawnej orzeczenia normy niekonstytucyjnej i z tego powodu obcej porządkowi prawnemu, należy uznać za naruszenie Konstytucji, a konkretnie jej art. 190 ust. 1 (zob. podobnie niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny w postanowieniach z: 10 lipca 1990 r., publ. „*Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*”, dalej: BVerfGE 82, 286 (299); 2 czerwca 2005 r., BVerfGK 5, 269 (280); 12 września 2007 r., BVerfGK 12, 139 (143)).

Siłą rzeczy doprowadzenie przez ustawodawcę do sytuacji, w której na skutek „wygaszenia” wyroku w systemie prawnym „odżyje” norma prawna uznana wcześniej za niekonstytucyjną, spowoduje powrót do stanu niezgodnego z Konstytucją, co nie może być akceptowalne w systemie prawa, w którym przyjęto, że Konstytucja jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym i swoistym „rdzeniem” całego systemu prawnego (art. 8 Konstytucji). Celem oceny konstytucyjności zarówno w sferze stosowania, jak i kontroli konstytucyjności, jest bowiem nie tylko wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy prawnej, lecz także uniemożliwienie jej stosowania w przyszłości.

Z uwagi, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego działają na system prawny podobnie do ustawy uchylającej dany przepis, powodując zniesienie dotychczas obowiązujących norm, a równocześnie wiąże się z nimi niedopuszczalność dalszego stosowania niekonstytucyjnych norm, to również derogacja norm w następstwie wejścia w życie orzeczenia TK wpływa na treść i skutki czynności prawnych regulowanych dotychczas przez niekonstytucyjną normę. Skutkiem negatoryjnego orzeczenia TK może być powstanie stosunku określonego rodzaju prawnego, np. cywilnoprawnego. Może być nim również nabycie prawa podmiotowego przez podmioty, którym prawo takie nie przysługiwało. Z tego rodzaju skutkiem mamy do czynienia w następstwie wejścia w życie wyroku dotyczącego przepisów szczegółowych wyłączających przyznanie uprawnienia lub nałożenia obowiązku na rzecz określonej kategorii podmiotów, w następstwie których do tych podmiotów znajdzie zastosowanie przepis ogólny.

W świetle zarysowanego powyżej charakteru prawnego orzeczeń TK oraz istotnych skutków, jakie w większości przypadków będą one wywoływały, a w zakresie kwestionowanej ustawy, już wywołały w sferze szeroko rozumianych stosunków prawnych, należy zauważyć, iż ustawodawca problemu tego zdaje się nie dostrzegać.

Przede wszystkim należy podkreślić, że samo stwierdzenie – jak to czyni art. 10 ust. 1 i 2 u.p.w.TK – że orzeczenia TK „nie wywierają”, tudzież „nie wywołują” skutków prawnych, nie przesądza bynajmniej, że skutki te nie wystąpiły. To znaczy, że ustawodawca – w odniesieniu do takich sytuacji – stara się osiągnąć efekt polegający, w istocie rzeczy, na cofnięciu już zaistniałych skutków prawnych. Czyni to jednak w sposób ogólny i generalny,

nie uwzględniając bardzo zróżnicowanych sytuacji, jakie zaistniały już w związku z wydaniem orzeczeń TK. Warto więc jedynie zauważyć, że w zależności od rodzaju wyroku TK, bardzo różnie mogą kształtować się jego skutki prawne. Ewentualne uznanie „nieważności” takich wyroków przez ustawodawcę nie zawsze pozwala jednoznacznie określić skutki prawne takiego unormowania. Co więcej, może odnosić się także do takich wyroków TK, które zmierzają do ochrony praw jednostki. Ich ewentualne uznanie za „nieważne”, może więc wywołać efekt niepożądany z punktu widzenia statusu jednostki i jej bezpieczeństwa prawnego. Samo zaś zróżnicowanie skutków prawnych wyroków TK, które – w myśl kwestionowanych rozwiązań – miałyby zostać uznane za „nieważne” wskazuje, że przyjęta konstrukcja prawna może w zasadniczym wymiarze przyczynić się do naruszenia zasady pewności prawa.

Dla zobrazowania istoty zagrożeń przypomnieć należy, że kwestionowana regulacja dotyczy około 100 wyroków TK, przy czym ich znaczna część dotyczy materii związanej bezpośrednio z ochroną praw i wolności człowieka. Dostrzega to sam ustawodawca, utrzymując w mocy orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne wydane na podstawie stanu prawnego ukształtowanego takimi wyrokami TK (ar. 10 ust. 4 u.p.w.TK). Nie niweluje to jednak wszystkich konsekwencji stwierdzenia nieważności wyroków TK, spośród których wiele wywarło korzystne dla jednostek skutki prawne poza postępowaniem administracyjnym lub postępowaniem sądowym.

Ochrona praw obywateli uzyskanych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji wydanych wskutek nieważnego wyroku TK nie obejmie bowiem obywateli, którzy:

- 1) uzyskali określone uprawnienia *ex lege*, bez wyroku sądowego, ani bez decyzji administracyjnej;
- 2) uzyskali uprawnienia na podstawie nieprawomocnego orzeczenia sądu lub nieostatecznej decyzji w momencie wejścia w życie ustawy;
- 3) będą oczekiwali na rozstrzygnięcie przed organem I instancji;
- 4) będą ubiegali się o określone uprawnienie w przyszłości.

Wszyscy obywatele, którzy uzyskali określone uprawnienia na podstawie wyroków TK, powinni móc w równym stopniu z nich korzystać. Kryteria różnicowania ochrony uprawnień polegające na sposobie ich uzyskania (*ex lege* czy mocą orzeczenia sądu) albo momencie, w którym obywatel zdecydował się z nich skorzystać (przed wejściem w życie kwestionowanej ustawy lub po tym czasie), są arbitralne i nie znajdują uzasadnienia w żadnych wartościach konstytucyjnych.

Zauważyć należy, że wskutek stwierdzenia nieważności wyroków TK jedni obywatele zostaną zmuszeni do płacenia wyższych podatków (np. wyrok TK z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19), inni będą musieli nawet spłacać zaległości podatkowe z mocą wsteczną i z odsetkami za opóźnienie (np. wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19), jeszcze inni stracą możliwość dochodzenia przysługujących im uprawnień na przyszłość (np. wyrok TK z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 8/14, wyrok TK z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16), a niektórzy zostaną zmuszeni do przerwania procesów sądowych trwających w momencie wejścia w życie kwestionowanej ustawy (np. wyrok TK z dnia 28 listopada 2023 r., sygn. akt K 17/19).

Większość wydanych przez Trybunał Konstytucyjny wyroków jest korzystna z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostek. Można tu wspomnieć choćby o wyroku dotyczącym świadczeń pielęgnacyjnych (wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17). Problematiczne mogłyby być także skutki stwierdzenia nieważności wyroku, w którym za niekonstytucyjny uznano przepis Kodeksu wykroczeń penalizujący odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny (wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17). Orzeczenie dotyczy przepisu prawa karnego (*sensu largo*), a w tym obszarze pewność prawa jest szczególnie istotna.

Do takich orzeczeń, uznawanych za nieważne przez art. 10 ust. 1 u.p.w.TK, Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej opinii do projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 kwietnia 2024 r. skierowanej do Marszałka Sejmu przykładowo zaliczył również:

- wyrok TK z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 8/14, który stwierdził częściową niekonstytucyjność przepisu przewidującego doręczenie skarżącemu w sprawie dotyczącej poświadczenia bezpieczeństwa wyroku sądu bez uzasadnienia, uznając, że ma on prawo do poznania tej części uzasadnienia, której utajnienie nie jest konieczne dla ochrony informacji niejawnych. Stwierdzenie nieważności tego wyroku spowoduje, że osoby ubiegające się o poświadczenie bezpieczeństwa utracą możliwość zapoznania się z uzasadnieniem orzeczenia sądu w ich sprawie, co utrudni im skuteczne składanie skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego;

- wyrok TK z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16, który stwierdził częściową niekonstytucyjność przepisu określającego termin początku wypłaty renty z tytułu niezdolności od pracy na miesiąc złożenia wniosku, nawet jeśli prawo do takiej renty przysługiwało wcześniej. Dzięki temu orzeczeniu, osoby z niepełnosprawnościami i inne osoby niezdolne do pracy, które omyłkowo wystąpiły o inne świadczenie, a następnie zwróciły się o rentę, mogły

liczyć na uzyskanie wstecznego wyrównania za okres między powstaniem prawa do renty a złożeniem wniosku o rentę. Uznanie tego wyroku za nieważny spowoduje, że wiele osób niezdolnych do pracy, które złożą wniosek o rentę po dniu wejścia w życie ustawy, będzie mogło otrzymać rentę tylko za okres od momentu złożenia wniosku;

– wyrok TK z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. akt K 3/19, który stwierdził niekonstytucyjność przepisu wygaszającego *ex lege* członkostwo członkom spółdzielni mieszkaniowych nieposiadającym spółdzielczego lokatorskiego lub własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu lub niemającym roszczenia o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu bądź spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Uznanie tego wyroku za nieważny pozbawi osoby poszkodowane możliwości ubiegania się o ustalenie istnienia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w trybie art. 189 k.p.c.;

– wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej w praktyce organów skarbowych wykładni przepisu podatkowego, wedle której każda nieruchomość będąca w posiadaniu przedsiębiorcy jest związana z działalnością gospodarczą, nawet jeśli faktycznie nie jest ona używana w ramach tej działalności. Zakwestionowana przez TK wykładnia powodowała konieczność płacenia wyższej stawki podatku od nieruchomości. Dzięki temu wyrokowi TK, przedsiębiorcy mogli ubiegać się o zwrot nadpłaty podatku od nieużywanych do działalności gospodarczej nieruchomości zapłaconego w latach poprzedzających orzeczenie. Od 2021 r. mogli zaś płacić niższą stawkę podatku za nieużywane grunty i w ogóle nie płacić podatku za nieużywane budowle. Uznanie tego wyroku TK za nieważny spowoduje:

- 1) powstanie zaległości podatkowej u przedsiębiorców, którzy w latach 2021-2024 uiszczali niższe stawki podatku od nieruchomości nieużywanych do działalności gospodarczej, którą będą musieli pokryć wraz z odsetkami za opóźnienie;
- 2) powstanie stanu zaległości podatkowej u przedsiębiorców, którzy uzyskali zwrot nadpłaty podatku od nieużywanych do działalności nieruchomości za lata poprzedzające wyrok TK, którą będą musieli pokryć wraz z odsetkami za opóźnienie;
- 3) obowiązek płacenia przez przedsiębiorców 2-krotnie, 3-krotnie lub nawet 30-krotnie wyższych stawek podatku od nieruchomości nieużywanych do działalności gospodarczej;

– wyrok TK z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej w praktyce organów administracji publicznej interpretacji przepisu tzw. specustawy drogowej, wykluczającej odpowiednie stosowanie przepisów

odrębnych o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny do nieruchomości wywłaszczonych pod budowę drogi publicznej. Uznanie tego wyroku za nieważny spowoduje powrót do niekorzystnej dla obywateli praktyki: właściciele nieruchomości wywłaszczonych pod budowę drogi publicznej stracą prawo do ubiegania się o jej zwrot w całości lub w części w sytuacji, gdy nie została ona wykorzystana do realizacji inwestycji drogowej;

- wyrok TK z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt SK 105/20, który stwierdził niekonstytucyjność przepisu, który w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ograniczał zwrot poniesionych kosztów wynagrodzenia adwokata jedynie do wysokości stawki minimalnej. Wyrok TK umożliwił adwokatom dochodzenie kosztów w wysokości uwzględniającej ich nakład pracy, wartość przedmiotu sprawy, jej rodzaj i zawilość. Jeśli uznanie tego orzeczenia za nieważne zostanie zinterpretowane jako przywrócenie przepisu uchylonego przez TK, to obniży to koszty zasądzone adwokatom w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy do nieproporcjonalnej i niegodnej wysokości;

- wyrok TK z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt SK 23/19, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej w praktyce organów skarbowych wykładni przepisów o podatku od nieruchomości, która uzależniała wysokość stawki podatkowej z tytułu posiadania miejsca postojowego w garażu podziemnym od tego, czy stanowi on przedmiot odrębnej własności, czy stanowi pomieszczenie przynależne do lokalu mieszkalnego lub część wspólną nieruchomości budynkowej. W konsekwencji właściciele miejsc postojowych w halach garażowych z odrębną księgą wieczystą płacili 10-krotnie wyższy podatek. Wyrok TK umożliwi im płacenie od 1 stycznia 2025 r. takiego samego podatku jak właściciele miejsc postojowych o innym statusie prawnym. Uznanie tego orzeczenia za niebyłe spowoduje podwyższenie podatku od nieruchomości dla właścicieli miejsc postojowych w halach garażowych z wyodrębnioną własnością;

- wyrok TK z dnia 28 listopada 2023 r., sygn. akt K 17/19, który stwierdził częściową niezgodność z Europejską Kartą Społeczną przepisu pozbawiającego funkcjonariuszy Straży Granicznej prawa do zwiększonej rekompensaty za służbę w nadgodzinach. Orzeczenie TK otworzyło strażnikom granicznym drogę do dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa z tytułu niedostatecznie opłaconych nadgodzin w trybie art. 417¹ § 1 i 4 Kodeksu cywilnego. Postępowania te z pewnością nie zostaną prawomocnie zakończone w najbliższych latach, a więc istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że zaskarżone rozwiązania wejdą w życie w ich trakcie. W takiej sytuacji sądy będą zmuszone oddalić powództwa z uwagi na nieważność

prejudykatu, który jest niezbędnym warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne.

Jeszcze bardziej zawiła jest sprawa dotycząca wyroków wydanych w trybie kontroli przewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji), które stanowiły, co najmniej sześciokrotną podstawę dla Prezydenta RP do odmowy podpisania zakwestionowanej ustawy. Jeśli przyjąć, że wyroki te są nieważne, to wejście w życie zaskarżonej ustawy byłoby równoznaczne z cofnięciem zamkniętej procedury legislacyjnej. Skoro bowiem „nie ma” wyroku TK zobowiązującego Prezydenta RP do odmowy podpisania ustawy, to postępowanie będzie musiało zostać powtórzone na podstawie art. 10 ust. 3 u.p.w.TK. Problem dotyczy: nowelizacji przepisów o kuratorach sądowych – ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (wyrok TK z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15), nowelizacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych – ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18), nowelizacji przepisów o dochodzeniu wierzytelności, zmieniającej termin utworzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych z dnia 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. – ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18), nowelizacji Kodeksu karnego modyfikującej m.in. zasady wymierzania kar – ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19), tzw. ustawy o jawności majątku rodzin najważniejszych urzędników państwowych – ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw (wyrok TK z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt Kp 2/19), nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw – ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (wyrok TK z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt Kp 1/23).

W przypadku wyroku TK wydanego w trybie kontroli przewencyjnej, w którym uznano zgodność zaskarżonej ustawy z Konstytucją (wyrok TK z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17), to unieważnienie tego wyroku doprowadziłoby do tego, że złożony pod ustawą podpis Prezydenta RP trzeba by uznać za nieskuteczny, a tym samym zmiany wprowadzone do systemu tą ustawą – za niebyłe. Należy dodać, że na podstawie przepisów wprowadzonych ustawą zaskarżoną w sprawie o sygn. akt Kp 1/17 wydawano decyzje i orzeczenia sądowe, których ostateczność i prawomocność byłaby niejasna.

Wskazać również należy, że z utratą mocy obowiązującej określonej normy prawnej w następstwie wejścia w życie orzeczenia TK wiąże się nie tylko likwidacja skutków obowiązywania niekonstytucyjnej normy, ale także możliwość uruchomienia procedur restytuujących stan konstytucyjności, obejmujących nie tylko prawo do żądania ponownego rozpoznania sprawy (art. 190 ust. 4 Konstytucji), ale także prawo do odszkodowania za bezprawie legislacyjne (art. 77 ust. 1 Konstytucji) i innych rozwiązań wynikających z przepisów ustawowych dla danej gałęzi prawa. Specyfika derogacji normy prawnej w następstwie wejścia w życie wyroku TK powoduje, że w grę mogą wchodzić także ogólne instytucje np. dla prawa cywilnego, w szczególności roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 i n. k.c.), służące ochronie własności roszczenia petytoryjne (art. 222 k.c., zob. J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa...*, *op. cit.*, s. 335-403.).

Co istotne, zaskarżona ustawa nie reguluje poruszanej powyżej problematyki dotychczas niezakończonych postępowań wszczętych na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz innych przepisów ogólnych, a zatem nie reguluje istniejących spraw w toku.

Nota bene projektodawca nie sprecyzował, które z orzeczeń w postępowaniu w sprawie indywidualnej ma być orzeczeniem prawomocnym. Trzeba tu bowiem odróżnić etapy – sądowoadministracyjny i administracyjny. Sprawa prowadzona być może na etapie wznowienia postępowania zarówno przed sądem administracyjnym, którego wyrok uchylający decyzję administracyjną jest już prawomocny (w NSA jako II instancji i w WSA po upływie terminu do jego zaskarżenia), jak i przed organem administracyjnym po uchyleniu przez sąd jego decyzji. Wyrok sądu administracyjnego uwzględnia stan prawny ukształtowany wyrokiem „nieważnym”, uchylając wydaną wcześniej decyzję administracyjną. Sprawa zakończona jest tym samym na etapie sądowoadministracyjnym. Dalszy jej bieg nastąpi przed organem administracji. Należy podkreślić, że nie wskazano, który z etapów uwzględnia dyspozycja art. 10 ust. 4 u.p.w.TK.

Ustawodawca, zawężając przesłankę zezwalającą na uznawanie skutków prawnych wyroku „nieważnego” do orzeczeń prawomocnych wydanych w sprawach indywidualnych, pominął sytuację takich podmiotów, których sytuacja prawna nie wymaga wydania orzeczenia. Sytuacja ich jest relewantna do podmiotów, o których mowa w art. 10 ust. 4 u.p.w.TK, gdyż są to też sprawy indywidualne. TK w składzie kwestionowanym przez ustawodawcę, na przestrzeni lat 2015–2024 kilkakrotnie orzekał w sprawach, w których pojawiało się zagadnienie nabycia praw *ex lege* (zob. wyroki TK z dnia: 11 grudnia 2019 r., sygn. akt P 13/18, z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt K 3/19, 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16, 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15 i P 13/16).

Zgodnie z regulacją zawartą w kwestionowanej ustawie skutki tych wyroków nie będą pozostawały w mocy. Takie rozwiązanie zagraża stabilizacji prawnej, a po stronie podmiotów uprawnionych, których sytuacja kształtowana była przez kontrolowany przepis, rodzi niekorzystne dla nich skutki.

Z chwilą pozbawienia skutków prawnych wyroków uznanych *ex lege* za nieważne ulegnie zmianie określony porządek prawny, w efekcie czego zakłócona zostanie zasada pewności prawa. Przykładem może być hipotetyczny stan faktyczny, w którym w zaufaniu do stabilności prawa ukształtowanego wyrokiem TK dokonuje się określonych czynności w terminie i w sposób uznany przez TK za zgodny z wzorcami konstytucyjnymi. Derogacja skutków prawnych wyroku TK tworzy niepewne, wręcz niekorzystne położenie prawne podmiotów stosujących się do dotychczas obowiązujących unormowań, a ponadto często odbędzie się z naruszeniem interesów w toku (por. wyrok TK z dnia 30 października 2019 r., sygn. akt P 1/18 kontrolujący skutki nadania pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego na obszarze Unii Europejskiej). Przytoczone powyżej, tylko nieliczne przykłady negatywnych skutków dla obywateli, jakie wiązać się mogą z kwestionowaną konstrukcją prawną, uwiadcniają zagrożenie w postaci niepewności co do ich sytuacji prawnej.

Ustawodawca zdaje się nie dostrzegać różnorodności skutków prawnych, jakie dla systemu prawa, orzecznictwa sądowego i sytuacji prawnej jednostek wywołuje wejście w życie i opublikowanie wyroku TK, a także stosowanie wyroku przez organy państwa, w tym administrację publiczną i sądy. Ponadto, co również nie zostało uwzględnione w kwestionowanej ustawie, wyroki TK często kształtują sytuację prawną obywateli z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania orzeczeń sądowych czy decyzji.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jako akty *erga omnes*, niepodlegające zmianie bądź uchyleniu w jakikolwiek sposób, tworzą stan określany mianem *res iudicata* zarówno dla stron postępowania przed TK, jak i podmiotów prawa oraz organów władzy publicznej. Po opublikowaniu orzeczenia TK stwierdzającego niekonstytucyjność określonego przepisu, staje się jasne, że przepis jest wadliwy i utracił domniemanie konstytucyjności. W tej sytuacji podmioty mają lepszą ocenę konkretnej sprawy, w której podejmują decyzje. Zarazem te podmioty dysponują kompetencją stosowania Konstytucji wprost. Ponowne „odżycie” normy prawnej uznanej wcześniej za niekonstytucyjną „demoluje” ukształtowaną już prawnie sytuację.

Od początku obowiązywania przepisu konstytucyjnego wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny podkreślał,

że jednym z jego komponentów jest zasada bezpieczeństwa prawnego i powiązane z nią szczegółowe zasady: ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku (tak np. J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013; T. Zalesiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2009). Przyjmuje się, że zasady te skierowane są do prawodawcy, nakładając na niego obowiązek stanowienia prawa w sposób gwarantujący adresatom przewidywalność własnych zachowań.

Potrzeba bezpieczeństwa prawnego jest jedną z wielu naturalnych potrzeb człowieka. Człowiek – zgodnie z ukonstytuowaniem swojego bytu i ukierunkowaniem na samorealizację – odczuwa potrzebę bezpieczeństwa. Jedynie bowiem wtedy, gdy potrzeba ta zostanie zaspokojona, może on spokojnie planować swoją przyszłość, realizować zamierzenia i cele życiowe. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00 i 19 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości (por. wyroki TK z dnia: 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05 i 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08).

Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa,

nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99). Wówczas na ustawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych (por. orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92 i wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje, w ramach względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści porządku prawnego zgodnego z Konstytucją, poszanowanie istniejących stosunków prawnych i umożliwienie jednostce racjonalnego planowania przyszłych działań. Zmiany zasadniczo ingerujące w istniejący porządek prawny muszą być usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wartości (por. wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01). Wymaga to od ustawodawcy ustanowienia przepisów przejściowych zawierających unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje. Państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (por. wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Z zasady lojalności państwa wobec obywatela TK wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (wyroki TK z dnia: 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09 i 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11).

Jak już wyżej zostało podniesione, cechy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zbliżają go pod względem powiązanych z nim przez Konstytucję skutków prawnych, do aktów prawodawczych, choć aktem takim nie jest. Biorąc pod uwagę skutki, jakie ustrojodawca wiąże z wejściem w życie orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego, tj. utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji można powiedzieć, że orzeczenie to działa na stosunki prawne w sposób zbliżony do działania ustawy zmieniającej, czy uchylającej. Utrata mocy obowiązującej normy prawnej, regulującej stosunki prawne lub prawa podmiotowe, w następstwie wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, powoduje, co do zasady, powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego lub praw podmiotowych, podobnie jak ustawa zmieniająca lub uchylająca przepisy prawa stosunki te kształtujące. O ile jednak

ustawodawca jest zobligowany w takich sytuacjach do wprowadzenia przepisów przejściowych regulujących kwestie spraw będących w toku oraz określenia cezury czasowej nabycia praw podmiotowych i ma ku temu stosowne instrumenty prawne, o tyle Trybunał Konstytucyjny, taką paletą możliwości nie dysponuje. Nie mniej również Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej dostrzega złożoność następstw własnych rozstrzygnięć i ich wpływu na sytuację adresatów niekonstytucyjnych norm. Dlatego stara się minimalizować negatywne skutki własnego rozstrzygnięcia. Umożliwia mu to sama Konstytucja, gdy dopuszcza możliwość odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy, jak i wypracowana w orzecznictwie konstrukcja niekonstytucyjności podzielonej w czasie. Pozbawiając arbitralnie mocy obowiązującej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, uznając je za nieistniejące, projektodawca jednocześnie zniósł wszelkie zastosowane przez Trybunał zabezpieczenia, przy czym nie wprowadził nowych ograniczeń, poza sytuacją przewidzianą w art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 1 u.p.w.TK, niwelujących skutki związane z ingerencją w zastane stosunki prawne i prawa nabyte, do ukształtowania których doszło w następstwie zakwestionowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżone rozwiązanie wiąże się z daleko idącymi zagrożeniami, jakie niesie za sobą przywrócenie do życia, i to z mocą wsteczną, wielu unormowań niekorzystnych z punktu widzenia wolności i praw jednostki, a w niektórych przypadkach – wręcz jednoznacznie sprzecznych z ustawą zasadniczą. Z powyższych względów istnieją uzasadnione obawy, iż zaskarżona konstrukcja prawna wraz z uzupełniającymi ją regulacjami, nie spełnia standardów wynikających z art. 2 Konstytucji.

Jak wielokrotnie było już podkreślane, w świetle obowiązującej Konstytucji orzeczenia TK korzystają z dwóch cech: tzw. przymiotu ostateczności i przymiotu mocy powszechnie obowiązującej. W obu sytuacjach oceniane są jako akty *erga omnes*, niepodlegające zmianie bądź uchyleniu w jakikolwiek sposób i tworzące stan określany mianem *res iudicata*. Arbitralne zniesienie przez ustawodawcę wskazanych przymiotów orzeczeń TK narusza również, na co wskazywano już w uzasadnieniu do zarzutu podniesionego w pkt I *petitum* wniosku, wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. „Artykuł 7 konstytucji określany jako przepis wyrażający zasadę legalizmu (...) nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi. Z art. 7 konstytucji nie wypływają inne uprawnienia poza wynikającymi już z innych norm prawnych. Jego samoistne znaczenie sprowadzić można istotnie do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (por. wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01).

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy państwowe działają na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności, natomiast z zasady trójpodziału władzy wynika zakaz wkraczania w sferę kompetencji należących wyłącznie do każdej z władz. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu (por. wyroki TK z dnia: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97 i 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06).

Z konstytucyjnej zasady legalizmu i zasady podziału władzy wynika, że istniejący w ramach rozbudowanego systemu organów wykonujących władzę publiczną podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Mając na względzie powyższe, ustawodawca wprowadzając zakwestionowaną konstrukcję prawną prowadzącą *de facto* do pozbawienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przymiotu ostateczności i przymiotu mocy powszechnie obowiązującej, co do istoty, wskazane powyżej zasady naruszył.

III. Zarzut niezgodności art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 2 w zakresie, w jakim posługują się pojęciem „osoba nieuprawniona do orzekania” z art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji

Zaskarżona ustawa wprowadziła do porządku prawnego pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania”. Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy jest to osoba wybrana na stanowisko sędziego trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U z 2016 poz. 293 oraz z 2018 r. poz. 1077) oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz.U. poz. 2147). Ustawodawca uznał zatem za nieważne orzeczenia wydane z udziałem osób „nieuprawnionych do orzekania”.

Poprzez konstrukcję przepisu art. 10 ust. 1 ustawodawca w rzeczywistości wprowadził do systemu prawa całkiem nową kategorię sędziego Trybunału Konstytucyjnego, która dotychczas nie funkcjonowała w obiegu prawnym, w tym, przede wszystkim, nie jest znana

polskiej ustawie zasadniczej. Taka regulacja budzi poważne wątpliwości w zakresie art. 194 ust 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji, które określają status prawny sędziego TK.

Oprócz art. 10 zaskarżonej ustawy, który wprowadził wspomnianą kategorię sędziego Trybunału Konstytucyjnego, także inne przepisy zaskarżone ustawy posługują się wspomnianym określeniem, stąd istnieje potrzeba łącznego zaskarżenia art. 10 ust. 1 wraz z art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 2 w zakresie określonym w *petitum*.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził zatem, że Trybunał jest organem, w skład którego wchodzi sędziowie, a więc podkreślił jego przynależność do organów władzy sądowniczej oraz związaną z tym jego odrębność i niezależność od innych władz. Tym samym oddzielił wyraźnie sędziów TK od członków zasiadających w Trybunale Stanu (art. 199 Konstytucji). Ustrojodawca, zagwarantował w ten sposób status ustrojowy sędziego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ogólnych gwarancji przysługujących sędziom sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności nieusuwalność ze stanu sędziowskiego (zob. m.in. wyrok TK z dnia 24 listopada 2021, sygn. akt K 6/21).

W zakresie wyboru sędziów ustrojodawca przewidział wyłączność (monopol) Sejmu i jednocześnie nie określił szczegółowo zasad ani trybu ich wyboru, pozostawiając to ustawodawcy. W konsekwencji kwestie te zostały uregulowane w odpowiednich ustawach, a procedura dotycząca postępowania w Sejmie, także w regulaminie tej izby. Należy w tym miejscu podkreślić, że uchwała Sejmu w przedmiocie wyboru sędziów TK nie podlega zewnętrznej kontroli, w szczególności kontroli sądowej, a fakt, iż to Sejm ma wyłączną funkcję kreacyjną sędziów Trybunału, nie oznacza, że izba ma jakieś dalsze kompetencje związane ze statusem sędziego (A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 194 Konstytucji, op. cit.*, s. 1276). Dla przykładu nie można by było uznać, że izba mogłaby zakończyć pełnienie funkcji przez sędziego przed upływem kadencji, a w szczególności odwołać sędziego lub wygasić mu mandat (*ibidem*, s. 1278).

Etapem, który wieńczy procedurę wyboru sędziego TK jest złożenie przez niego ślubowania wobec Prezydenta RP. Jak stanowi art 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. Z kolei art. 5 wskazanej ustawy określa, iż: „Stosunek służbowy sędziego Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się niezwłocznie w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a

Prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego”. Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach podkreślał, że ślubowanie jest zdarzeniem wywołującym określone skutki prawne (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 34/15) oraz że: „Dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK. Sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków” (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17).

Z kolei art. 195 ust. 1 Konstytucji precyzuje, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Jak wskazuje się w dotrynie, przepis ten jest wyłącznym źródłem niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego a jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna są zbliżone do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który jest konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Podobieństwo to nie jest przypadkowe i stanowi konsekwencję przynależności TK do organów władzy sądowniczej i unifikacji wszystkich sędziów w państwie (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 195 Konstytucji*, op. cit., s. 1291). Niezawisłość sędziowska, w tym niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

Zasada ta jest również ściśle powiązana z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego wynikającą z art 173 Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Jak wskazuje się w doktrynie: „Niezawisłość sędziego konstytucyjnego trzeba pojmować na tle podstawowych, konstytucyjnych zasad ustroju państwa, przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady podziału władzy (art 10) i zasady niezależności władzy sądowniczej (art. 173). Specyfika zakresu zadań TK powoduje też

szczególnie silny związek niezawisłości sędziów konstytucyjnych z zasadą nadrzędności konstytucji jako ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 1)” (L. Garlicki, *Komentarz do art 195 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 2).

Uwzględniając przytoczoną argumentację należy uznać, że ustawodawca decydując, który z sędziów jest uprawniony do orzekania, a który nie jest, podważa w rzeczywistości jego status, autorytet i w konsekwencji także niezawisłość będącą konstytucyjną gwarancją niezależności orzekania i niezależności od innych organów i władz. Ponadto podważa decyzję Sejmu o wyborze danego kandydata na sędziego. Jak wskazano powyżej, jedynym organem mogącym zadecydować o wyborze konkretnego kandydata na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest Sejm. Jednak nawet Sejm nie ma kompetencji, by ingerować w jakikolwiek sposób w status sędziego TK i tym samym pozbawić go możliwości wykonywania funkcji sędziowskich przed upływem jego konstytucyjnej kadencji.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że ustawodawca wprowadzając do zaskarżonej ustawy pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania” dokonał w sposób arbitralny i nieuprawniony ingerencji w konstytucyjny status sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Naruszył tym samym art. 194 ust. 1 oraz 195 ust. 1 w związku z art 10 Konstytucji.

IV. Zarzut niezgodności art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji

Zaskarżona ustawa w art. 14 ust. 1 wprowadziła regulację, zgodnie z którą „Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, obowiązki Prezesa Trybunału wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale.”. Regulacja ta oznacza, iż celem ustawodawcy jest dokonanie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym przerwania obecnie trwającej kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołanego na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 21 grudnia 2016 r., nr 1131.25.2016 o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wydanego na podstawie art. 194 ust. 2 Konstytucji (M.P. poz. 1237).

Dokonując oceny powyższej regulacji należy ponownie podkreślić rolę Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest organem konstytucyjnym, którego status został określony w art. 188–197 Konstytucji. Zakres działania Trybunału Konstytucyjnego został wskazany bezpośrednio w art. 188 Konstytucji. Zgodnie z powyższą normą Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których

ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zgodnie z art. 189 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Odnosząc się do regulacji określających pozycję ustrojową i status prawny Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów należy wskazać, iż ustrojodawca w art. 10 ust. 2 Konstytucji przesądził, że Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z dwóch trybunałów przewidzianych w Konstytucji, jest organem władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie w wypowiedział się na temat pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jak i na temat statusu prawnego tego organu. Nawiązując do pozycji Trybunału w systemie organów państwowych, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić o przecinaniu się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. W ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań. Jest to o tyle istotne, że wymagający uwzględnienia kontekst normatywny już na poziomie konstytucyjnym wyznacza dopuszczalne ramy prawne działania ustawodawcy wkraczającego w sferę dotyczącą ustrojowej pozycji Trybunału, jego struktury i organizacji.

Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz zapewniać ma sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej, uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz

tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób zasada niezależności Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.

Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. Na kwestię niezawisłości sędziów oraz niezależności i sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy też patrzeć z perspektywy realizacji przez ten organ konstytucyjnych obowiązków ochrony praw jednostki. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki.

Konstytucyjny charakter oraz zakres zadań Trybunału Konstytucyjnego powoduje, iż organ ten musi posiadać odpowiednie gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich funkcji. Z tego też powodu ustrojodawca wprost wskazał w art. 195 ust. 1 Konstytucji, iż sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Ponadto w art. 194 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca jednoznacznie przesądził, iż sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są wybierani na kadencję trwającą 9 lat. Konstytucja nie przewiduje przy tym żadnej możliwości odwołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji, na którą zostali wybrani. Równocześnie w art. 194 ust. 2 Konstytucji wskazano, iż Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W doktrynie podkreśla się, iż „Realizacji zasady niezawisłości i bezstronności trybunału konstytucyjnego służą także wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania tego organu. Konstytucyjne przepisy odnoszące się do tych kwestii, są ze zrozumiałych względów nader lapidarne (...). Przepisy rangi konstytucyjnej ograniczają się najczęściej do określenia sposobu powoływania organu kierowniczego w postaci prezesa i ewentualnie także wiceprezesa tego organu. Świadczy to o znaczeniu, jakie przywiązuje się do obsady tych stanowisk. Wynika to, jak należy sądzić, nie tyle z roli jaką odgrywa prezes w procesie wewnętrznego funkcjonowania trybunału, aczkolwiek i tego nie należy lekceważyć, ile z pozycji trybunału konstytucyjnego w

systemie najwyższych, konstytucyjnych organów państwa” (E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 84 i 85).

Konstytucja nie stanowi wprost o kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Również stan prawny obowiązujący przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie określał długości kadencji sprawowanej przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, iż do czasu wejścia w życie wyżej powołanej ustawy Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego byli powoływani na cały okres ich pozostającej kadencji sędziowskiej. Tak więc skoro uprzednio urzędów Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie charakteryzowała wprost określona kadencyjność, to objęcie tych funkcji w następstwie powołania przez Prezydenta RP nie było w żaden sposób limitowane „czasowo” przez przepisy Konstytucji lub ustawę zwykłą. Faktyczny okres sprawowania danej funkcji kierowniczej przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego zależał od czasu, jaki pozostawał osobie wybranej do końca jej kadencji jako sędziego Trybunału. W tym sensie o długości sprawowania funkcji kierowniczej przesądzały przede wszystkim dwie okoliczności – 1) zasada kadencyjności urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, oznaczająca, że trwanie tego urzędu zostaje z góry wyznaczone sztywnym, dziewięcioletnim okresem, 2) akt powołania na urząd Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału Konstytucyjnego konkretnej osoby, co do której znany był moment objęcia mandatu sędziego Trybunału i moment zakończenia kadencji sędziego Trybunału. Innymi słowy, okres ten, jakkolwiek nie został określony w sposób sztywny przez wskazanie liczby lat, na przestrzeni których piastuje się dany urząd (Prezesa bądź Wiceprezesa), był jednak zdeterminowany konstytucyjnie – każdorazowo w momencie obsadzenia tych funkcji można było przewidzieć, przez ile lat (bądź miesięcy) dana osoba może ją sprawować.

W ten sposób w oparciu o przepisy Konstytucji i konkretno-indywidualny akt Prezydenta RP można było ustalić okres sprawowania funkcji przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie takiego rozwiązania powodowało, że ustawodawca nie musiał posługiwać się pojęciem kadencji tych organów, w związku z czym konsekwentnie odwoływał się do pojęcia kadencji sędziego Trybunału.

Tak więc możliwość wykonywania funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego rozpoczynała się z dniem powołania przez Prezydenta RP sędziego Trybunału na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa (art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji), natomiast kres pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wyznaczała kadencja sędziego Trybunału. W konsekwencji pełnienie funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału

Konstytucyjnego kończy się z dniem, w którym upływa dziewięcioletnia kadencja sędziego powołanego na to stanowisko albo – przed upływem tego terminu – z dniem wygaśnięcia mandatu sędziego. Rozerwalność zakończenia pełnienia funkcji kierowniczej z końcem kadencji sędziego Trybunału występuje tylko w razie zrzeczenia się stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa. Nie jest bowiem wykluczone zrzeczenie się tego stanowiska z zachowaniem mandatu sędziego Trybunału, jeżeli kadencja sędziego jeszcze nie upłynęła. Powyższe należy uznać za wprost odnoszące się do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a więc również do kadencji osób powołanych przed tym dniem do pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Tak więc, począwszy od momentu powołania przez Prezydenta RP aż do utraty statusu czynnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, osoba piastująca dany urząd jest objęta ochroną, w ramach której mieści się m.in. gwarancja stabilności sprawowania funkcji, na którą została ona powołana. Stanowisko to potwierdzają wcześniejsze wypowiedzi Trybunału, z których wynika, że akt powołania danego sędziego Trybunału Konstytucyjnego do sprawowania funkcji Prezesa czy Wiceprezesa Trybunału oznacza nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry wyznaczonych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji obsady danego stanowiska w ramach okresu urzędowania (zob. orzeczenie TK z dnia 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ukształtowanego w stanie prawnym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wynika wniosek, że w chwili obecnej trwa kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołanego na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 21 grudnia 2016 r. i kadencja ta powinna trwać do dnia, w którym upływa dziewięcioletnia kadencja sędziego powołanego na to stanowisko, a więc do dnia 9 grudnia 2024 r. Kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, powołanego zgodnie z wymogami Konstytucji, ma umocowanie konstytucyjne, a więc nie może podlegać modyfikacjom w drodze ustawowej. W tej sytuacji brak jest zatem podstaw do wprowadzania regulacji umożliwiających skrócenie trwającej kadencji konstytucyjnego organu jakim jest Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Tymczasem ustawodawca przyjął w zaskarżonej ustawie, w art. 14 ust. 1, regulację przewidującą, iż od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obowiązki Prezesa Trybunału wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale, co oznacza

de iure i de facto przerwanie aktualnie trwającej kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i usunięcie z urzędu sprawującego funkcję Prezesa Trybunału.

Dodatkowo należy wskazać, iż ustawodawca wprowadzając kwestionowany przepis, nie zaprezentował uzasadnienia, które legitymowałoby przyjęte przez niego rozwiązanie. Nie można bowiem uznać jako uzasadnienia wprowadzenia zaskarżonej regulacji lakonicznego stwierdzenia w uzasadnieniu projektu ustawy z druku sejmowego nr 254 o przeprowadzeniu „zgodnego z zasadą legalizmu wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału”. Nie mają również podstaw, zaprezentowane jako uzasadnienie przyjęcia powyższej normy, wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzenia, iż obowiązki Prezesa Trybunału pełni „sędzia powołany na to stanowisko w sposób niezgodny z Konstytucją”, czy też, że „aktualnie pracami Trybunału Konstytucyjnego kieruje osoba nielegalnie powołana na stanowisko Prezesa”.

Odnosząc się do stanowiska ustawodawcy należy zauważyć, iż w żadnym postępowaniu nie została formalnie stwierdzona okoliczność wygaśnięcia kadencji sędziego pełniącego obecnie funkcję Prezesa Trybunału. Brak jest zatem w obrocie prawnym takich rozstrzygnięć, które – zgodnie z regułami państwa prawnego wywodzącego określone konsekwencje prawne z działania uprawnionych organów – mogłyby potwierdzać stanowisko ustawodawcy wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż Sejm w żadnym zakresie nie dysponuje kompetencją do wiążącego ustalenia statusu prawnego osoby pełniącej funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Analogiczne stanowisko w tym zakresie przedstawił w swojej opinii do projektu ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując, iż „legitymacja Prezesa TK nie jest obecnie podważana w postępowaniach sądowych (zob. np. stanowisko NSA dotyczące wątpliwości co do pełnomocnictw procesowych udzielanych przez Prezesa TK – wyrok NSA z 18 czerwca 2019 r., I OSK 2893/18). Ponadto czynności podejmowane przez Prezesa TK są respektowane przez organy państwa, a wyroki TK są co do zasady stosowane przez sądy i inne instytucje publiczne. Tymczasem samo dojście wyroku TK do skutku jest uwarunkowane dokonaniem określonych czynności przez Prezesa TK (takich jak np. wyznaczenie składu orzekającego – art. 38 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). W orzecznictwie sądowym nie istnieje żadne rozstrzygnięcie, w którym zakwestionowano by wyrok TK z tego powodu, że czynności w postępowaniu zostały podjęte przez osobę niebędącą Prezesem TK” (opinia RPO z dnia 22 kwietnia 2024 r, znak VII.022.1.2024.JRO).

Powyżej wskazane okoliczności potwierdzają, że akt powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nie może być uznany za niebyły czy nieistniejący. W tej sytuacji arbitralnie przyjęty przez ustawodawcę pogląd o braku obsadzenia funkcji Prezesa Trybunału

Konstytucyjnego nie może być argumentem uzasadniającym rozwiązanie powstałej jakoby wady w drodze przyjęcia unormowania, które w rzeczywistości skutkowałoby skróceniem kadencji urzędującego Prezesa Trybunału. Posłużenie się takim mechanizmem stanowi bowiem powielenie – co do zasady – rozwiązania wprowadzonego do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928), uznanego następnie przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją.

Tak więc należy uznać, iż zaskarżona norma z art. 14 ust. 1 stanowi nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w sferę władzy sądowniczej i godzi w zasadę niezależności Trybunału względem innych władz (art. 173 Konstytucji), a w konsekwencji również w zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji). Rozwiązania odnoszące się do statusu organów kierowniczych Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza do kształtowania ich kadencyjności, wiążą się bowiem ściśle z zasadą niezależności samego Trybunału. Niezależność ta zakłada przede wszystkim takie oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne Trybunału od organów innych władz, dzięki któremu zostaje mu zapewniona pełna samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Ponadto zagadnienie kadencyjności pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności Trybunału. Dotyczy to zarówno samego wprowadzenia zasady kadencyjnego pełnienia obu funkcji kierowniczych w Trybunale, jak również sposobu i okoliczności dokonania zmian ustawowych w tym zakresie. Ustawodawca obowiązany jest bowiem szanować reguły demokratycznego państwa prawnego również przy ewentualnym wprowadzaniu w życie nowych rozwiązań normatywnych. Należy więc ocenić zakres art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy jako przejaw nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w sferę niezależności Trybunału i zasad demokratycznego państwa prawa, co stanowi naruszenie art. 2 i art. 10 Konstytucji.

Należy również wskazać, iż swoboda ustawodawcy przy wprowadzaniu regulacji dotyczących zasad pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie jest nieograniczona – decydując się na przyjęcie konkretnych rozwiązań, ustawodawca musi respektować zasady wynikające z art. 173 Konstytucji oraz ściśle z nimi powiązaną zasadę niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to m.in., że regulując kwestię kadencyjności organów kierowniczych Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca musi zagwarantować, że wprowadzone rozwiązania nie wpłyną na sposób realizacji kompetencji przez Trybunał, w szczególności zaś, że na realizację tych kompetencji nie będą

miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Oznacza to, że ustawodawca nie może w sposób dowolny ingerować w długość okresu sprawowania urzędu przez osoby aktualnie piastujące te funkcje. Stanowisko powyższe w pełni odnosi się do przyjętego przez ustawodawcę mechanizmu art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy oznaczającego *de iure* i *de facto* przerwanie kadencji urzędującego Prezesa Trybunału.

Powyższe oznacza, iż zaskarżona norma art. 14 ust. 1 u.p.w.TK narusza bezpośrednio zasadę odrębności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz, wynikającą bezpośrednio z art. 173 Konstytucji.

Niezależnie od przywołanych powyżej argumentów odnoszących się do możliwości wprowadzania zmian w kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na ogólne zasady ochrony kadencji konstytucyjnych organów.

W wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192)”. Z kolei w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny, zaś wszelkiego rodzaju przerwy w działaniu tych organów muszą mieć podstawę wyrażoną w przepisach konstytucyjnych. Trybunał uznał również, iż „przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu”. Natomiast w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji)”. Można również posiłkowo przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07 wskazujące, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych”.

Nie ulega więc wątpliwości, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustrojową zasadą jest ciągłość kadencji konstytucyjnych organów władzy publicznej, co ma uzasadnienie w przyznanych członkom tychże organów gwarancjach niezależności. Brak poszanowania zasady kadencyjności organu konstytucyjnego może ponadto zostać potraktowany jako pretekst do zastąpienia dotychczasowego składu tego organu składem ukształtowanym na skutek zmian politycznych.

Istotne jest również, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości.” (wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98).

Powyższe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego potwierdzają, że zmiany dotyczące kadencyjne pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego przyjęte w art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy stanowią nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany system funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

Przytoczone stanowiska orzecznicze należy uznać za miarodajne dla oceny wszelkich propozycji ustawowego skracania trwającej kadencji konstytucyjnych organów państwa, jakimi są Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście trzeba zauważyć, że argumentacja przedstawiona przy uchwalaniu ustawy, mająca uzasadniać posłużenie się wyjątkowym rozwiązaniem przewidzianym w art. 14 zaskarżonej ustawy ograniczała się do kategorycznego stwierdzenia niekonstytucyjności wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem, jak wskazano powyżej, pogląd ten nie został jednak potwierdzony takim żadnym rozstrzygnięciem sądowym, którego skutki mogłyby wskazywać na niezgodność powołania tych organów z art. 194 ust. 2 Konstytucji. W efekcie kategoryczne stwierdzenie przez ustawodawcę, iż organy te zostały ukształtowane w sposób sprzeczny z Konstytucją (por. s. 7 i 12 uzasadnienia projektu ustawy) nie może zostać uznane za wiążący prawnie argument, który spełnia kryterium „nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności”, uzasadniający konieczność wprowadzenia przyjmowanych zmian. Biorąc pod uwagę, że podstawa powołania tych organów nie została w żaden sposób uchylona, nie można osobom wybranym w trybie wynikającym z Konstytucji odmawiać ochrony wynikającej z zasady kadencyjności. Arbitralnie przyjęte przez ustawodawcę stanowisko nie może stanowić samodzielnej i dostatecznej podstawy uzasadniającej stosowanie – na poziomie ustawowym – rozwiązań o charakterze wyjątkowym, a ponadto wprost sprzecznych z Konstytucją.

Bezsporne jest bowiem, iż zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest

jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). W trakcie prac nad uchwaleniem zaskarżonej ustawy nie zostały wykazane nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności uzasadniające przyjęcie zaskarżonej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności konstytucyjnego organu. Z tego względu rozwiązanie wskazane w art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy należy ocenić jako nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności. Tego rodzaju zmiany ustroju Trybunału i sytuacji prawnej Prezesa Trybunału mogłyby być, zgodnie z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględnieniem zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami dopiero po zakończeniu trwającej kadencji Prezesa Trybunału.

Powyższe oznacza, iż art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy narusza art. 2 Konstytucji poprzez nieuprawnione dokonanie przerwania wprost wskazanej w normie konstytucyjnej kadencji konstytucyjnego organu, a przez to podważa zagwarantowaną mu niezależność, niezbędną do realizacji jego konstytucyjnych zadań. Przyjęte w zaskarżonej ustawie rozwiązanie jest niedopuszczalne, gdyż stanowi ingerencję w kadencyjne pełnienie mandatu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy z obowiązujących regulacji Konstytucji wynika, iż wybór do pełnienia tej funkcji gwarantuje jej pełnienie przez pełny okres kadencji. Art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy narusza art. 2 Konstytucji poprzez przyjęcie regulacji wadliwej prawnie oraz w brzmieniu dopuszczającym wykładnię niemożliwą do zaakceptowania w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego jest w rozpatrywanym wypadku tym bardziej niedopuszczalne, że odnosi się do zakresu kompetencji i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa jakimi są Prezydent RP oraz Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto w świetle przedstawionej powyżej argumentacji przyjęcie zaskarżonej regulacji oznaczającej przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego, a więc *de iure* i *de facto* usunięcie z urzędu sprawującego funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy czynność taka nie może zostać dokonana przez parlament, oznacza naruszenie wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu.

Art. 7 Konstytucji wskazuje, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to dla wszystkich organów władzy publicznej obowiązek przestrzegania przyznanych im kompetencji i możliwość podejmowania działań tylko w takim

zakresie. Natomiast niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Konstytucja w art. 7 wyraża zasadę legalizmu, będącą zasadą ustrojową, a więc podstawową dla funkcjonowania państwa. Nakazuje ona organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie konstytucyjnym zasada legalizmu wiązana jest zatem przede wszystkim z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego oraz zakazem naruszania prawa w toku procesu prawodawczego (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 30; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Z zasady legalizmu wynika w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (wyroki TK z dnia: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Zasada legalizmu jako dyrektywa interpretacyjna „wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo” (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 47).

Tak więc skoro ustawodawca wprowadzając regulację art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy wkroczył w nieuprawniony sposób w zakres działania innych konstytucyjnych organów, należy uznać taki tryb postępowania jako naruszający zasady wynikające z art. 7 Konstytucji.

Zaskarżony art. 14 ust. 1 ustawy należy uznać również ocenić jako naruszający zagwarantowane konstytucyjnie kompetencje Prezydenta RP. Zgodnie bowiem z art. 194 ust. 2 Konstytucji „Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji wynika, że wyżej wskazane uprawnienie Prezydenta RP nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Powoływanie Prezesa i Wiceprezesa TK jest zatem prerogatywą Prezydenta RP, która nie podlega kontroli innych organów. Ustrojodawca świadomie wyłączył określone kompetencje Głowy Państwa spod kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, by zapewnić Prezydentowi RP wykonywanie jego zadań, wskazanych przede wszystkim w art. 126 Konstytucji.

Art. 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z głównych przepisów kształtujących ustrojową pozycję Prezydenta RP w systemie konstytucyjnych organów państwa. Określa on zakres uprawnień Prezydenta RP realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu. Akty wydawane w ramach samodzielnych prerogatyw Prezydenta RP mają charakter władczy. W wypadku powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK ustrojodawca przewidział tę kompetencję w dwóch przepisach Konstytucji – ogólnym katalogu prerogatyw (art. 144 ust. 3 pkt 21

Konstytucji) i w szczegółowych regulacjach dotyczących Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2 Konstytucji). Kompetencja ta traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta RP (a zarazem sfera jego wyłącznej odpowiedzialności). Ma to związek z tym, że Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Ustrojowa rola Prezydenta RP, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji, ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania Prezesa i Wiceprezesa TK. Konstytucyjna forma „postanowienia Prezydenta”, ogłaszanego w Monitorze Polskim, sprawia, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej.

Należy przy tym wskazać, iż procedura powołania Prezesa TK albo Wiceprezesa TK przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie może być przedmiotem kontroli w żadnym trybie. Z tego względu przyjęcie przez ustawodawcę regulacji art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy dokonującej wkroczenia w zakres kompetencji Prezydenta RP przy powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK prowadzi do naruszenia konstytucyjnych przepisów dotyczących prerogatywy Prezydenta RP do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK, a tym samym ingeruje w zasadę podziału i równowagi władzy.

Zaskarżona regulacja prowadzi bowiem do podważenia wydanego na podstawie Konstytucji i ogłoszonego w Monitorze Polskim aktu Prezydenta RP o charakterze ustrojowym. Dochodzi przy tym do naruszenia zasady podziału i równowagi władzy, gdyż wskazana norma w sposób niezgodny z Konstytucją prowadzi do kontroli prerogatywy Prezydenta RP, która nie może być dokonywana przez inne organy władzy.

Tak więc zaskarżony przepis art. 14 ust. 1 stanowi wkroczenie ustawodawcy w konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK. Skoro bowiem na płaszczyźnie konstytucyjnej ustrojodawca przesądził, że tryb obsadzania omawianych stanowisk opiera się na zasadzie wyłączności decyzji Prezydenta RP, to ustawodawca w drodze aktu normatywnego nie może niweczyć skutków wykonania tych kompetencji i niejako z mocą wsteczną ingerować w prezydencki akt powołania.

Należy więc uznać, że przyjęcie zaskarżonej regulacji narusza art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji jak również wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadą podziału i równowagi władz.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analiza przepisu art. 14 ust. 1 u.p.w.TK wskazuje na istnienie uzasadnionych wątpliwości konstytucyjnych co do jego zgodności z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 września 2024 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of fluid, connected strokes. The signature is positioned to the right of the main text block.