



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2024 r.

Pozycja 65

## WYROK

z dnia 28 maja 2024 r.

Sygn. akt U 5/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bogdan Święczkowski – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca  
Bartłomiej Sochański,

protokolant: Michał Ryłski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 28 maja 2024 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198), w zakresie obejmującym przepisy prawa, z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1, a także z art. 7, art. 87, art. 173 w związku z art. 10 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198) jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1, art. 10 w związku z art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) w piśmie z 16 kwietnia 2024 r. (dalej: wniosek) wniosła o zbadanie zgodności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198; dalej: uchwała), w zakresie obejmującym przepisy prawa, z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1, a także z art. 7, art. 87, art. 173 w związku z art. 10 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że przedmiotem wniosku są fragmenty uchwały obejmujące treści normatywne. Jego zdaniem, uchwała *prima facie* stanowi uchwałę w rozumieniu art. 69 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), jednak niektóre jej fragmenty służą rekonstrukcji norm generalnych i abstrakcyjnych. W szczególności fragment stanowiący, iż „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy”. Adresatami normy prawnej opartej na wskazanym fragmencie uchwały, są zdaniem wnioskodawcy wszystkie organy władzy publicznej, które mają obowiązek pomijać w swej działalności orzeczenia TK wydane z udziałem wymienionych z imienia i nazwiska pięciu sędziów TK. Zdaniem wnioskodawcy, ze wskazanego fragmentu uchwały można zrekonstruować również normę sankcjonującą, w postaci uznania działalności organów władzy publicznej za naruszenie prawa (zasady legalizmu), w przypadku uwzględnienia w ich działalności orzeczeń TK wydanych z udziałem wskazanych w uchwale pięciu sędziów Trybunału. „Przy czym użycie czasownika «może» (...) [przesądza], że to organ uprawniony do zastosowania sankcji będzie oceniał skalę naruszenia i dokonywał ostatecznej kwalifikacji, czy w danej sytuacji zastosowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego było naruszeniem zasady legalizmu i jakie konsekwencje to wywołuje” (s. 11 wniosku).

Wnioskodawca argumentował, że uznanie normatywnego charakteru wskazanego fragmentu uchwały jest wsparte jej uzasadnieniem, określającym cel uchwały jako przywrócenie prawidłowych składów orzekających, co może nastąpić, zdaniem wnioskodawcy, wyłącznie w drodze zmiany obowiązującego prawa. O normatywnym charakterze wskazanego fragmentu uchwały świadczą, zdaniem wnioskodawcy, także wypowiedzi polityków związanych z większością rządową w Sejmie, będących również piastunami organów władzy wykonawczej. „Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny Adam Bodnar (...) wypowiadając się o skutkach uchwały (...), zauważył, że może ona doprowadzić do zaprzestania publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw przez Prezesa Rady Ministrów (...), jak również (...) [sprawić], że jako Prokurator Generalny (...) [zaprzestanie] przesyłania do Trybunału Konstytucyjnego stanowisk w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny” (s. 12 wniosku).

„Na normatywny charakter uchwały (...) wskazuje też jej część wstępna, swoista *quasi*-preambuła, która identyfikuje cele uchwały jako 1) usunięcie skutków kryzysu konstytucyjnego, 2) przywrócenie zgodności działalności Trybunału Konstytucyjnego z wymaganiami m.in. art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz 3) wykonanie konkretnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tak zakreślone cele również wskazują na prawotwórczy charakter (cel) uchwały (...), którym jest zmiana obowiązującego prawa” (s. 11 wniosku).

W piśmie podkreślono istnienie na gruncie teorii prawa koncepcji behawioralnego (realistycznego) obowiązywania prawa. „Fakt postępowania zgodnie z określonymi normami prawnymi i postrzeganie tych norm jako prawnych przez podmiot stosujący prawo jest w tej koncepcji relewantny dla oceny, czy w istocie dana norma prawna obowiązuje czy nie (...) T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021, s. 164-168 (...). Oczywiście w koncepcjach behawioralnego (realistycznego) obowiązywania prawa kwestią dyskutowaną jest skala (masowość) przestrzegania i stosowania prawa, która stanowi dowód jego obowiązywania, lecz biorąc pod uwagę, że przynajmniej niektóre organy władzy publicznej uznały się za zobowiązane do przestrzegania uchwały (...), jak również fakt jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, ulega co najmniej wzmocnieniu teza o prawotwórczym charakterze uchwały (...). Na marginesie godzi się zauważyć, że ustrojodawca, formułując przepis art. 188 pkt 3 Konstytucji RP i używając pojemnego treściowo terminu «przepisy prawa», zdaje się miał na myśli także tego rodzaju atypowe sytuacje, gdy organ państwowy będzie starał się różnymi ścieżkami nielegalnie przemycać do systemu praw[n]ego nowe treści normatywne, także z pominięciem ustanowionego w ustawie zasadniczej katalogu źródeł prawa” (s. 13 wniosku).

Wnioskodawca podkreślił, że nie można wykluczyć tego, iż również inne fragmenty uchwały będą wykorzystywane do rekonstrukcji norm generalnych i abstrakcyjnych, np. w celu podważenia statusu sędziów w zakresie ich immunitetu i nietykalności. Zdaniem wnioskodawcy, „rozbudowana struktura performatywno-normatywna uchwały (...), wiążąca się z paletą oświadczeń, deklaracji i apelu, służy w istocie rozmyciu zawartej w niej treści normatywnej, a zatem sprawieniu pozorów, że uchwała (...) nie jest aktem normatywnym w tym sensie, że nie zawiera żadnych norm prawnych generalno-abstrakcyjnych. W konsekwencji uznać trzeba, iż uchwała (...) zawiera przepisy prawa wydane przez centralny organ państwowy w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji i to one są przedkładane do kontroli Trybunałowi Konstytucyjnemu” (s. 14-15 wniosku).

1.2. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność przedmiotu wniosku z art. 7 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, Sejm nie posiada kompetencji do prawnej oceny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ani do zakazywania stosowania orzeczeń TK przez organy władzy publicznej, dlatego uchwała narusza wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu.

Zdaniem wnioskodawcy, „[k]luczowym z perspektywy niniejszego wniosku elementem zasady legalizmu jest zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej”. Wnioskodawca przytoczył pogląd Piotra Tulei, że z art. 7 Konstytucji wynika „obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania” (P. Tuleja, uwagi do art. 7, [w:] *Konstytucja RP Tom I Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 15; s. 18 wniosku).

Wnioskodawca wskazał, że decyzja o ustanowieniu prawa przez Sejm poza trybem ustawodawczym, w formie uchwały, oznacza, że swoboda decyzyjna Sejmu w zakresie kształtowania treści uchwały była niewspółmiernie mniejsza niż w przypadku uchwalenia ustawy. Sejm mógłby zatem podjąć uchwałę prawotwórczą tylko na podstawie wyraźnej kompetencji wynikającej z przepisu prawa i o treści wyraźnie wskazanej w przepisie kompetencyjnym, co wynika, zdaniem wnioskodawcy, z zakazu domniemywania kompetencji przez organ władzy publicznej stanowiącego część składową zasady uregulowanej w art. 7 Konstytucji.

Wnioskodawca podniósł, że uchwała nie zawiera powołania podstawy prawnej, z piśma przewodniego wnioskodawców projektu uchwały wynika, iż został on wniesiony na podstawie art. 33 regulaminu Sejmu, natomiast „[a]rt. 69 Regulaminu Sejmu, charakteryzujący

poszczególne typy uchwał nienormatywnych, również nie uprawnia Sejmu do ustanowienia przepisów prawa”. Zdaniem wnioskodawcy, podstawą prawną uchwały, w zakresie obejmującym przepisy prawa, nie może być art. 112 Konstytucji. Jego „[ś]rodkowa fraza, która stanowi o określaniu [w regulaminie Sejmu uchwalanym przez Sejm] sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych [wobec Sejmu], nie może stanowić podstawy uchwały (...), ponieważ nałożenie na organy władzy publicznej obowiązku niestosowania określonych wyroków Trybunału Konstytucyjnego w żaden sposób nie jest powiązane ze sposobem wykonania obowiązków tych organów wobec izby, a więc z wszelkimi zagadnieniami proceduralnymi związanymi z wykonaniem tych obowiązków (...). W szczególności nie jest dopuszczalne na tej podstawie kreowanie nowych obowiązków organów władzy publicznej, jak ma to miejsce w treści uchwały” (s. 30 wniosku).

Podsumowując, wnioskodawca stwierdził, że ustanawiając przepisy prawa w uchwale, Sejm „działał bez podstawy prawnej i poza granicami prawa, arbitralnie domniemując i uzurpując sobie kompetencję prawotwórczą do nakładania na organy władzy publicznej obowiązku niestosowania wybranych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, przez co działał nie tyle *praeter legem* czy *in fraudem legis*, lecz *contra legem*, przez co naruszył zasadę legalizmu” (s. 30 wniosku).

1.3. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność uchwały z art. 87 Konstytucji, stanowiącą następstwo ustanowienia normy prawnej powszechnie obowiązującej „(skierowanej do organów władzy publicznej, a więc podmiotów niepodlegających organizacyjnie Sejmowi)” w akcie niewymienionym w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Zdaniem wnioskodawcy, ponieważ normy prawne uchwały są adresowane do organów władzy publicznej, a nie istnieje możliwość uznania, że normy te są normami wewnętrznymi obowiązującymi, to w dychotomicznym systemie źródeł prawa muszą być one normami prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji, norma prawa powszechnie obowiązującego może być ustanowiona wyłącznie w akcie prawa powszechnie obowiązującego wskazanym przez Konstytucję w ramach wyczerpująco uregulowanego zamkniętego katalogu, „przy czym jej treść – obejmująca nakładanie obowiązków na organy władzy publicznej – wskazywałaby co najmniej na ustawę” (s. 31 wniosku).

1.4. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność uchwały z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, polegającą na naruszeniu niezależności i odrębności, w tym funkcjonalnej, władzy sądowniczej, gwarantowanej także przez zasadę podziału władzy oraz na ingerencji władzy ustawodawczej w funkcję orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego w postaci zakazania stosowania wyroków TK, czyli na wkroczeniu władzy ustawodawczej w istotę kompetencyjną władzy sądowniczej.

Wnioskodawca wskazał, że istotę władzy sądowniczej stanowi działalność orzecznicza, czyli przede wszystkim wydawanie wyroków. Z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji wynika zakaz wkraczania władzy ustawodawczej w istotę władzy sądowniczej. „[E]wentualne wady w judykaturze czy wadliwe wyroki może uchylać jedynie władza sądownicza, tak jak ustawy może uchylać jedynie ustawodawca, chyba że konstytucja zastrzega inaczej. (...) Konsekwentnie, władza ustawodawcza nie może także nakazywać niestosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czy chociażby pewnego ich segmentu” (s. 32 wniosku).

Zakaz wkraczania w istotę innej władzy, wynikający z art. 10 Konstytucji, dotyczy w szczególności sposobu władzy sądowniczej, silnie odseparowanej od dwóch pozostałych władz. Ustawodawca nie może „wpływać na niezawisłość sędziowską i funkcjonalną oraz strukturalną odrębność władzy sądowniczej. (...) Niedopuszczalne jest (...) stanowienie norm praw-

nych, które zakazywałyby stosowania choćby niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego bądź je uchylały czy w inny sposób kwestionowały” (s. 32 wniosku).

1.5. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność uchwały z art. 190 ust. 1 Konstytucji, polegającą na naruszeniu ostatecznego charakteru orzeczeń TK oraz ich mocy powszechnie obowiązującej.

Wskazał, że gwarancja bezwzględnej trwałości i niewzruszalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąca wyjątek od zasadniczej możliwości wzruszania prawomocnych orzeczeń sądów w następstwie wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jest decyzją ustrojodawcy wysłowioną w treści art. 190 ust. 1 Konstytucji. Wyklucza ona jakkolwiek następczą weryfikację wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca przytoczył tezy z uzasadnienia wydanego w pełnym składzie postanowienia TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Podkreślił ponadto, że ewentualny wyjątek od zasady ostateczności orzeczeń TK oraz od zasady ich powszechnie obowiązującej mocy mógłby zostać wprowadzony wyłącznie w regulacji o randze konstytucyjnej, tak jak miało to miejsce w przypadku epizodycznego art. 239 ust. 1 Konstytucji.

1.6. Wnioskodawca przedstawił argumentację, która jego zdaniem uzasadnia niezgodność uchwały z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji.

Podniósł wątpliwość, „czy bezprawne pozbawienie możliwości piastowania mandatów poselskich przez Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego oraz umożliwienie piastowania mandatu przez Monikę Pawłowską (w miejsce Mariusza Kamińskiego) skutkuje nieważnością postępowania legislacyjnego, a w konsekwencji nieważnością podjętej uchwały (...), przynajmniej w zakresie obejmującym przepisy prawa. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego motywowane zaistniałym stanem (...) [faktycznym] w Sejmie składa już Prezydent RP w odniesieniu do uchwalonych w tych warunkach ustaw. Stąd wnioskodawcy w niniejszej sprawie, podnosząc ten sam zarzut, wskazują podane przez Prezydenta RP podstawy kontroli” (s. 25 wniosku).

2. W piśmie z 25 kwietnia 2024 r. przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Marszałka Sejmu o przesłanie do niniejszej sprawy opinii prawnych i ekspertyz przedłożonych do druku sejmowego nr 226/X kadencja (Poselski projekt uchwały w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego), w ramach prac Sejmu nad projektem uchwały.

Marszałek Sejmu nie odpowiedział na powyższe pismo przewodniczącego składu orzekającego.

3. W piśmie z 9 maja 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. W postanowieniu z 14 maja 2024 r., sygn. U 5/24, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), zwrócił się do Marszałka Sejmu o zajęcie stanowiska w sprawie, zwłaszcza przez odniesienie się do przebiegu procesu legislacyjnego, w szczególności wskazanie, czy znani są autorzy projektu aktu stanowiącego przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, jak również czy na etapie procedowania tego projektu dysponowano jakimikolwiek analizami jego konstytucyjności, w terminie siedmiu dni.

5. W piśmie z 22 maja 2024 r. Marszałek Sejmu, odpowiadając na postanowienie TK z 14 maja 2024 r., sygn. U 5/24, złożył wniosek o przedłużenie terminu zajęcia stanowiska w sprawie o siedem dni. Marszałek Sejmu stwierdził: „[p]recedensowy charakter wystąpienia przez Trybunał Konstytucyjny do Marszałka Sejmu o zajęcie stanowiska w sprawie na podstawie art. 63 ust. 4 (...) [u.o.t.p.TK] «z uwagi na pełnioną funkcję oraz uczestnictwo w pracach nad poselskim projektem uchwały» powoduje, że uczynienie przeze mnie zadość wyżej wymienionemu postanowieniu wymaga uprzedniego przeprowadzenia stosownych analiz, co w terminie siedmiu dni jest niemożliwe”.

6. W piśmie z 27 maja 2024 r. Marszałek Sejmu, na podstawie art. 63 ust. 4 u.o.t.p.TK, zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu stwierdził, co następuje: „[o]dnosząc się do (...) pisma z 14 maja 2024 r., przede wszystkim przypomnę, że wszczęte przed Trybunałem postępowanie dotyczy uchwały Sejmu podjętej na podstawie art. 69 (...) [regulaminu Sejmu] w związku z art. 120 Konstytucji. W tej formie Izba wyraża stanowiska w sprawach o doniosłym znaczeniu. Jest to podstawowy środek prawny, za pomocą którego komunikuje społeczeństwu i instytucjom państwowym swoją wolę polityczną. W demokratycznym systemie rządów Sejm jest bowiem nie tylko władzą ustawodawczą, ale także pochodzącym z wyborów powszechnych organem reprezentującym Naród, na którym spoczywa szczególna odpowiedzialność za sprawy publiczne. Jego legitymizacja ustrojowa upoważnia i obliguje go do zabierania głosu w kwestiach zasadniczych dla przyszłości Polski.

Trybunał Konstytucyjny nie został powołany do weryfikacji aktów oddających polityczną wolę Sejmu i nie może mieć w tych sprawach ostatniego słowa. Problematyka ta znajduje się w całości poza zakresem kompetencji sądu konstytucyjnego. Ewentualne wyrokowanie o uchwale (...) będzie bezprecedensowym wkroczeniem w autonomię instytucjonalną Izby, naruszeniem zasady podziału i równoważenia władzy oraz poważnym ekscysem sędziowskim. Takiego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie będzie można zrozumieć inaczej, jak tylko jako próbę recenzowania bądź korygowania politycznego stanowiska Sejmu odnośnie do oceny skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023. Sejm nie jest organem podległym Trybunałowi Konstytucyjnemu i jeśli zostanie postawiony przed taką koniecznością, w adekwatny sposób zareaguje na każdy wymierzony w jego funkcjonowanie akt *ultra vires*. (...)

Zważywszy na powyższe uwagi, wyrażam stanowisko, że Trybunał Konstytucyjny powinien umorzyć postępowanie w sprawie o sygn. akt U 5/24 jako niedopuszczalne. Usiłowania, które zmierzają do kontroli konstytucyjności uchwały Sejmu (...), nie mogą abstrahować od jej prawnej natury i celu, który stał za jej podjęciem”.

7. Sejm nie zajął merytorycznego stanowiska w sprawie wniosku, w szczególności nie odniósł się do zarzutów niezgodności przedmiotu wniosku z konstytucyjnymi wzorcami wskazanymi przez wnioskodawcę.

8. Prokurator Generalny nie zajął merytorycznego stanowiska w sprawie wniosku, w szczególności nie odniósł się do zarzutów niezgodności przedmiotu wniosku z konstytucyjnymi wzorcami wskazanymi przez wnioskodawcę.

## II

Na rozprawie 28 maja 2024 r. przedstawiciel Sejmu złożył pismo podpisane w imieniu Sejmu przez Marszałka Sejmu, w którym wniósł „o wystąpienie przez skład orzekający – na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e (...) [ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i try-

bie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393); dalej: ustawa o organizacji TK)] – do Prezesa TK o przekazanie sprawy do rozpoznania w pełnym składzie Trybunału”.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku Marszałka Sejmu, uzasadniając to następująco: zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o organizacji TK, Trybunał orzeka w składzie trzech sędziów w sprawach zgodności innych aktów normatywnych niż ustawa i umowa międzynarodowa. W szczególności dotyczy to uchwał położonych poniżej ustawy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Takim aktem jest uchwała. Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o organizacji TK, wystąpienie o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą jest kompetencją Trybunału w składzie orzekającym w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł powodów dla uznania sprawy za szczególnie zawiłą. Ani wniosek podpisany przez Marszałka Sejmu, ani stanowisko Marszałka Sejmu złożone 27 maja 2024 r., nie wskazują żadnej zawiłości tej sprawy.

Przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał stanowisko zajęte w treści wniosku. Ponadto stwierdził, że dowodem behawioralnego obowiązywania uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198; dalej: uchwała) jest powoływanie się obligatoryjnych uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na uchwałę, jako uzasadnienie odmowy przedłożenia pisemnego stanowiska w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Uchwała jest bowiem podstawą podejmowania różnych działań przez organy władzy publicznej. Wyraził przypuszczenie, iż „[b]yć może (...) uczestnicy postępowania, którzy powołują się na całą uchwałę bez odwoływania się do jej poszczególnych części, upatrują w całości tej uchwały charakteru normatywnego, który zobowiązuje ich do określonego działania czy traktują całą tę uchwałę jako akt normatywny, a nie tylko jej fragmenty – nie można tego wykluczyć, że tak właśnie jest”.

Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że uchwała skutkuje otwarciem zamkniętego katalogu źródeł prawa, a jest to niezgodne przede wszystkim z art. 87 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji.

Wskazał, że koalicja rządowa w Sejmie, powołując się na uchwałę, traktuje wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jako nieistniejące. Zauważył, że nawet Marszałek Sejmu oświadczył publicznie, „że on na swoją odpowiedzialność – to znamienne słowa – bierze niestosowanie postanowień Trybunału Konstytucyjnego”.

Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że uchwała jest zamachem na demokratyczne państwo prawne i na organ konstytucyjny, jakim jest Trybunał Konstytucyjny.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Uwagi ogólne.

Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198; dalej: uchwała), w zakresie obejmującym przepisy prawa, z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1, a także z art. 7, art. 87, art. 173 w związku z art. 10 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Już na wstępie, wobec oczywistości rozpoznawanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Sejm uchwałą wydaną bez podstawy prawnej, niefigurującą w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zakazał wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które na podstawie uchwały mogłyby zostać uznane za wydane z naru-

szeniem prawa. Sejm, rażąco naruszając standardy demokratycznego państwa prawnego w postaci konstytucyjnej zasady praworządności formalnej oraz konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy, „orzekł” uchwałą, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego sprawujący urzędy sędziowskie od kilku lat, nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, a Prezes Trybunału Konstytucyjnego powołana postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie jest Prezesem Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że założenia uchwały nie są oparte na Konstytucji, tylko odwołują się w domyśle do tzw. behawioralnej (realistycznej) koncepcji obowiązywania prawa, zakładającej, iż samo postępowanie zgodnie z określoną normą prawną i jej postrzeganie jako prawnej przez podmiot stosujący prawo, miałyby przesądzać o jej obowiązywaniu, wbrew jednoznacznej regulacji konstytucyjnej. Podjęcie uchwały rażąco naruszającej art. 10 Konstytucji, wskutek podważenia konstytucyjnej zasady podziału władzy w samej jej istocie, jest bezprecedensowym nadużyciem władzy państwowej dokonanym przez Sejm.

2. Przedmiot wniosku i dopuszczalność oceny jego zgodności z wzorcami konstytucyjnymi w świetle kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Uchwała ma następującą treść: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, działając w celu usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego oraz przywrócenia zgodności działalności Trybunału Konstytucyjnego z wymaganiami art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 [; dalej: Konwencja]), wykonując wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 35/15 (Dz. U. poz. 2147), jak również wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18) i z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce (skarga nr 40119/21), stwierdza, że:

1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Bronisława Sitka), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 23 października 2015 r. (poz. 1041),

2) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Andrzeja Jana Sokali), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 23 października 2015 r. (poz. 1042),

3) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Romana Hausera), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 26 listopada 2015 r. (poz. 1131),

4) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Andrzeja Jakubeckiego), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 26 listopada 2015 r. (poz. 1132),

5) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Krzysztofa Ślebzaka), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 26 listopada 2015 r. (poz. 1133),

6) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Mariusza Muszyńskiego), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 2 grudnia 2015 r. (poz. 1184),



7) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Henryka Ciocha), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 2 grudnia 2015 r. (poz. 1182),

8) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Lecha Morawskiego), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 2 grudnia 2015 r. (poz. 1183),

9) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Justyna Piskorskiego), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 19 września 2017 r. (poz. 873),

10) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Jarosława Wyrembaka), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 31 stycznia 2018 r. (poz. 134)

– zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a tym samym są pozbawione mocy prawnej i nie wywołały skutków prawnych w nich przewidzianych.

W konsekwencji Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje, że Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są dotknięte wadą prawną, ponieważ:

– Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak (a wcześniej Henryk Cioch oraz Lech Morawski) brali udział w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, uczestnicząc w wydaniu rozstrzygnięć w składach jednoosobowych i wieloosobowych;

– wnioski o wyłączenie od orzekania powyższych osób składane przez strony postępowań były konsekwentnie oddalane;

– sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oddalali wnioski o wyłączenie powyższych osób od orzekania, jak również wraz z nieuprawnionymi osobami uczestniczyli w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje również, że funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sprawuje osoba nieuprawniona. Julia Przyłębska kieruje Trybunałem Konstytucyjnym od 21 grudnia 2016 r., kiedy to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył jej pełnienie funkcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wybór ten, którego poprawność była wielokrotnie kwestionowana, został dokonany bez wcześniejszego uzyskania wymaganej prawem uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, nawet jeśli przyjąć do wiadomości zdarzenie faktyczne wadliwego powołania, to zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego trwa 6 lat. To oznacza, że kadencja Julii Przyłębskiej wygasa z dniem 21 grudnia 2022 r. W konsekwencji wszystkie decyzje proceduralne w zakresie kierowania pracami Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza wyznaczenie składów orzekających, podejmowane przez Julię Przyłębską mogą być podważane.

Siedmiu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w pismach z 28 czerwca 2018 r. oraz 5 grudnia 2018 r. wskazywało, że w praktyce działalności Trybunału Konstytucyjnego dochodziło do manipulowania składami orzeczniczymi. Stanowiska te nie wpłynęły na zmianę sposobu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza na zachowanie osoby kierującej Trybunałem Konstytucyjnym, czyli Julii Przyłębskiej.

W związku z sytuacją w Trybunale Konstytucyjnym 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska podjęła postępowanie przeciwnaruszeniowe w stosunku do Polski. Zdaniem Komisji Europejskiej Trybunał Konstytucyjny nie wypełnia znamion niezależnego sądu w rozumieniu art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej.

Naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela.

W ocenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stan niezdolności obecnie funkcjonującego organu do wykonywania zadań Trybunału Konstytucyjnego określonych w art. 188 i art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga ponownej kreacji sądu konstytucyjnego, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami oraz przy uwzględnieniu głosu wszystkich sił politycznych szanujących porządek konstytucyjny. Sędziowie odnowionego Trybunału Konstytucyjnego powinni być wybrani z udziałem głosu ugrupowań opozycyjnych. Ustalanie składu osobowego powinno być rozłożone w czasie, tak aby potwierdzić wolę kreacji tego organu w sposób wolny od perspektywy bieżącej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Niesporne jest, że organy władzy publicznej mają obowiązek przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności wynikającej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej apeluje do sędziów Trybunału Konstytucyjnego o rezygnację, a tym samym o przyłączenie się do procesu demokratycznych przemian.

Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski».

2.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji, oprócz kontroli zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami” (art. 188 pkt 3 Konstytucji).

Sejm jest niewątpliwie centralnym organem państwowym w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Pod pojęciem „przepisy prawa” należy rozumieć substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej, czyli akt normatywny w znaczeniu materialnym. To znaczy, że o kognicji TK, w przypadku aktu umiejscowionego poniżej ustawy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, nie decyduje wydanie aktu podstawowego w oparciu o podstawę prawną lub bez jej istnienia (aktu nielegalnego). O kognicji TK decyduje treść aktu, a więc to, czy jest on aktem normatywnym ze względu na jego treść.

Już w 1989 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w doktrynie przeważa pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)” (orzeczenie z 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10). Pogląd ten w kolejnych latach okazał się podstawą stabilnej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (por. orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 28 czerwca 1994 r., sygn. K 6/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 14; 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31; 6 maja 1997 r., sygn. U 2/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 17, oraz postanowienie z 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 41), która jest kontynuowana po wejściu w życie Konstytucji (por. wyroki z: 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU

nr 5/2001, poz. 127; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45; 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 160; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 131; 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46; 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68; 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, oraz postanowienia z: 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170; 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1; 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4; 17 października 2018 r., sygn. U 2/17, OTK ZU A/2018, poz. 62; 12 czerwca 2019 r., sygn. U 1/19, OTK ZU A/2019, poz. 32; 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11).

Posługując się pojęciem „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe”, twórcy Konstytucji dostrzegali prawdopodobieństwo pojawienia się w systemie prawnym różnych nienazwanych aktów prawnych albo sytuacji, w której akt stosowania prawa czy nawet wyrok sądowy, mimo poprawnej zewnętrznej formy i nazwy, otrzyma treść skutkującą wprowadzeniem do systemu prawnego nowych norm prawnych. Już w początkach swojego funkcjonowania Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając potrzebę objęcia takich aktów prawnych kontrolą konstytucyjności sprawowaną przez TK, stwierdził wyraźnie, że „[n]ie liczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężenie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podustawowych, pozostawiłoby pokaźną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności” (orzeczenie o sygn. U 15/88).

Dlatego każdy akt prawny skierowany przez uprawniony podmiot do Trybunału Konstytucyjnego, z wyjątkiem ustawy i ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przechodzi najpierw test normatywności, od którego zależy możliwość dokonania kontroli przez TK. Dopiero pozytywny rezultat takiego testu uprawnia Trybunał do oceny zaskarżonych przepisów prawa, o ile występują w zaskarżonym akcie, pod kątem ich zgodności ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli (podobnie w wyroku TK o sygn. U 2/20 i powołanym tam orzecznictwie). Kwestia tego, czy w danym wypadku przepisy mają charakter normatywny, musi być oceniana *a casu ad casum* (por. postanowienie TK o sygn. U 1/17). Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, odwołującym się do *ratio legis* art. 188 pkt 3 Konstytucji, o statusie aktu prawnego, jako aktu normatywnego podlegającego kognicji TK, nie decydują przesłanki związane z: 1) istnieniem, brakiem lub wadliwością jego podstawy prawnej, 2) dysponowaniem przez określony organ państwowy kompetencją do jego wydania, 3) zachowaniem określonej procedury w procesie jego stanowienia. Przesłanki te mogą przesądzać o takich kategoriach, jak moc obowiązująca lub jej brak, legalność bądź nielegalność danego aktu itd. (por. wyrok TK o sygn. U 2/20, wraz z powołanym tam orzecznictwem, w szczególności orzeczenie o sygn. U 15/88).

Kognicji TK może zatem podlegać ta część uchwały, która spełnia kryterium materialne aktu normatywnego, zgodnie z którym „przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne, z zastrzeżeniem, że współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechą abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako «przepisy prawa»” (postanowienie TK o sygn. U 8/15). Nośnikami norm mogą być w wyjątkowych, szczególnych wypadkach także orzeczenia ostateczne sądów (por. tak np. w wyrokach: sygn. U 2/20, P 7/20, K 3/21, K 6/21, K 7/21, Kp 1/23).

2.2. W celu przeprowadzenia testu normatywności uchwały, w pierwszej kolejności Trybunał dokonał oddzielnej oceny jej poszczególnych fragmentów, w związku z tym, że treść uchwały nie została ujęta w jednostkach redakcyjnych, stanowiąc tekst ciągły. Wymowa poszczególnych fragmentów uchwały Sejmu podobna jest do wypowiedzi orzeczniczych europejskich Trybunałów, w których ustalenia oraz oceny są często wplecione w treści normatywne. Na pozór uchwała jest oświadczeniem politycznym Sejmu wyrażającym negatywną ocenę Trybunału Konstytucyjnego przez większość sejmową. Jednak dokładna analiza treści tego oświadczenia prowadzi do odczytania zakodowanych w nim treści normatywnych.

Uchwałę otwiera następujące wprowadzenie: „Sejm (...), działając w celu usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego oraz przywrócenia zgodności działalności (...) [TK] z wymaganiami art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji (...) oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) [dalej: Konwencja], wykonując wyroki (...) [TK] (...) o sygn. K 34/15 (...) i (...) o sygn. K 35/15 (...), jak również wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...) [dalej: ETPC] w sprawie Xero Flor (...) i (...) w sprawie M.L. (...)”. Fragment ten można uznać za *quasi*-preambułę, którą należy rozpatrywać łącznie ze wszystkimi poszczególnie wyróżnionymi fragmentami (akapitami lub zdaniem) uchwały. W oderwaniu od pozostałej treści uchwały, fragment ten na pozór nie ma charakteru normatywnego. Jednak oczywiste jest, że Sejm przypisuje sobie w preambule uchwały kompetencję definiowania kryzysu konstytucyjnego oraz regulowania tego kryzysu m.in. przez wykonywanie wyroków TK oraz „europejskich trybunałów” (zob. „Status sędziów...”, pkt. 7.1. uzasadnienia).

Bezpośrednio po wskazanej *quasi*-preambule Sejm „stwierdza, że: 1) uchwała Sejmu (...) z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Bronisława Sitka) (...), 2) uchwała Sejmu (...) z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Andrzeja Jana Sokali) (...), 3) uchwała Sejmu (...) z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu (...) z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Romana Hausera) (...), 4) uchwała Sejmu (...) z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu (...) z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Andrzeja Jakubckiego) (...), 5) uchwała Sejmu (...) z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu (...) z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Krzysztofa Ślebzaka) (...), 6) uchwała Sejmu (...) z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Mariusza Muszyńskiego) (...), 7) uchwała Sejmu (...) z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Henryka Ciocha) (...), 8) uchwała Sejmu (...) z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Lecha Morawskiego) (...), 9) uchwała Sejmu (...) z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Justyna Piskorskiego) (...), 10) uchwała Sejmu (...) z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie wyboru sędziego (...) [TK] (dot. Jarosława Wyrembaka) (...) – zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji (...) oraz Konwencji (...), a tym samym są pozbawione mocy prawnej i nie wywołały skutków prawnych w nich przewidzianych” (dalej: fragment 1). W świetle typologii uchwał Sejmu, fragment ten należało zakwalifikować jako oświadczenie niewywołujące skutków prawnych (prawnie niewiążące, por. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 i postanowienie TK o sygn. U 8/15). Jest wyrazem politycznej oceny aktualnej większości Sejmu X kadencji, nie stanowi zaś rozstrzygnięcia o charakterze konkretnym i indywidualnym, mieszczącym się w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu (czyli przewidzianego prawem obsadzania bądź zwalniania stanowisk i funkcji publicznych). W oderwaniu od pozostałej treści uchwały, również wydaje się, że ten fragment samodzielnie nie zawiera treści normatywnych, jednak przez stwierdzenie bezskuteczności własnych decyzji dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sejm wyraźnie usiłuje usunąć

skutki prawne własnych decyzji *ex post*. W takim zaś rozumieniu oświadczenie Sejmu – w świetle całości uchwały – nabiera cech normatywnych.

„W konsekwencji Sejm (...) uznaje, że Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak nie są sędziami (...) [TK]. Liczne orzeczenia (...) [TK] są dotknięte wadą prawną, ponieważ: – Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak (a wcześniej Henryk Cioch oraz Lech Morawski) brali udział w działalności orzeczniczej (...) [TK], uczestnicząc w wydaniu rozstrzygnięć w składach jednoosobowych i wieloosobowych; – wnioski o wyłączenie od orzekania powyższych osób składane przez strony postępowań były konsekwentnie oddalane; – sędziowie (...) [TK] oddalali wnioski o wyłączenie powyższych osób od orzekania, jak również wraz z nieuprawnionymi osobami uczestniczyli w działalności orzeczniczej (...) [TK]” (dalej: fragment 2). Fragment ten samodzielnie mógłby zostać zakwalifikowany jako oświadczenie, nie jest rozstrzygnięciem o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu (przewidzianego prawem obsadzania bądź zwalniania stanowisk i funkcji publicznych – tu: sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Niemniej jednak posiada cechy wypowiedzi normatywnej, albowiem jego wykładnia może prowadzić do wniosku, że orzeczenia wydane z udziałem sędziów TK Lecha Morawskiego, Henryka Ciocha, Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka, wobec których Sejm „stwierdził” bezskuteczność wyboru, są dotknięte wadą prawną. Normatywny charakter tej wypowiedzi wynika z faktu, że – w świetle całości uchwały – odejmuje wszystkim podmiotom prawo i obowiązek do powoływania się na orzeczenia wydane z udziałem tych sędziów.

W dalszej części uchwały „Sejm (...) uznaje również, że funkcję Prezesa (...) [TK] sprawuje osoba nieuprawniona. Julia Przyłębska kieruje (...) [TK] od 21 grudnia 2016 r., kiedy to Prezydent (...) powierzył jej pełnienie funkcji Prezesa (...) [TK]. Wybór ten, którego poprawność była wielokrotnie kwestionowana, został dokonany bez wcześniejszego uzyskania wymaganej prawem uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, nawet jeśli przyjąć do wiadomości zdarzenie faktyczne wadliwego powołania, to zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) kadencja Prezesa (...) [TK] trwa 6 lat. To oznacza, że kadencja Julii Przyłębskiej wygasła z dniem 21 grudnia 2022 r. W konsekwencji wszystkie decyzje proceduralne w zakresie kierowania pracami (...) [TK], a zwłaszcza wyznaczenie składów orzekających, podejmowane przez Julię Przyłębską mogą być podważane” (dalej: fragment 3). Podobnie jak poprzednie fragmenty, które samodzielnie można rozpatrywać jako oświadczenia, nie jest rozstrzygnięciem o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu (przewidzianego prawem obsadzania bądź zwalniania stanowisk i funkcji publicznych – tu: Prezesa Trybunału Konstytucyjnego). Charakter normatywny tej wypowiedzi polega na tym, że – w świetle całości uchwały – odejmuje wszystkim prawo i obowiązek poszanowania orzeczeń wydanych w rezultacie decyzji proceduralnej Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej.

Następnie w uchwale Sejm podniósł, iż „[s]iedmiu sędziów (...) [TK] w pismach z 28 czerwca 2018 r. oraz 5 grudnia 2018 r. wskazywało, że w praktyce działalności (...) [TK] dochodziło do manipulowania składami orzeczniczymi. Stanowiska te nie wpłynęły na zmianę sposobu funkcjonowania (...) [TK], a zwłaszcza na zachowanie osoby kierującej (...) [TK], czyli Julii Przyłębskiej” (dalej: fragment 4). Wypowiedź ta jest oświadczeniem niewywołującym skutków prawnych (prawnie niewiążącym). Przedstawia polityczne stanowisko aktualnej większości sejmowej i powtarza nieformalne oświadczenie niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W oderwaniu od pozostałej treści uchwały, fragment ten zdaje się nie zawierać treści normatywnych. Jego zestawienie z pozostałymi fragmentami uchwały pozwala dokonać jednak odmiennej oceny.

W kolejnym fragmencie uchwały Sejm stwierdził, że „[w] związku z sytuacją w (...) [TK] 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska podjęła postępowanie przeciwnaruszeniowe w stosunku do Polski. Zdaniem Komisji (...) [TK] nie wypełnia znamion niezależnego sądu w rozumieniu art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej” (dalej: fragment 5). Podobnie, wypowiedź ta jest oświadczeniem niewywołującym skutków prawnych (prawnie niewiążącym), będącym powtórzeniem oceny Komisji Europejskiej. Stanowi przedstawienie politycznego stanowiska aktualnej większości sejmowej.

W kolejnym fragmencie uchwały stwierdzono: „[n]aruszenia Konstytucji (...) i prawa w działalności (...) [TK] przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela” (dalej: fragment 6). Podobnie jak w przypadku fragmentu 2, 3 i 4, jest to ocena niewywołująca skutków prawnych. Jednakże stwierdzenie Sejmu, że Trybunał Konstytucyjny nie jest zdolny do wykonywania ustrojowych zadań, może być również odczytywane – w świetle całości uchwały – jako wypowiedź normatywna wyłączająca w istotnym zakresie kompetencje TK.

Następnie, „[w] ocenie Sejmu (...) stan niezdolności obecnie funkcjonującego organu do wykonywania zadań (...) [TK] określonych w art. 188 i art. 189 Konstytucji (...) wymaga ponownej kreacji sądu konstytucyjnego, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami oraz przy uwzględnieniu głosu wszystkich sił politycznych szanujących porządek konstytucyjny. Sędziowie odnowionego (...) [TK] powinni być wybrani z udziałem głosu ugrupowań opozycyjnych. Ustalanie składu osobowego powinno być rozłożone w czasie, tak aby potwierdzić wolę kreacji tego organu w sposób wolny od perspektywy bieżącej kadencji Sejmu (...) i Senatu (...)” (dalej: fragment 7). Jest to oświadczenie niewywołujące skutków prawnych. Można je również traktować – w świetle typologii uchwał Sejmu – jako deklarację, czyli jednostronne, publiczne zobowiązanie Sejmu do prowadzenia przewidzianych prawem procedur legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia zmian w odniesieniu do TK. Jednakże fragment ten – w świetle całości uchwały – może zostać odczytany jako treść normatywna. Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że przypisywanie sobie przez większość sejmową prawa do oceny, które z sił politycznych „szanują porządek konstytucyjny” w takim stopniu, by uczestniczyć w wyborach sędziego TK, jest zbyt arbitralne i wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

Wreszcie zdaniem Sejmu, „[n]iesporne jest, że organy władzy publicznej mają obowiązek przestrzegać Konstytucji (...), a w szczególności wynikającej z art. 7 Konstytucji (...) zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sejm (...) stoi na stanowisku, że uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć (...) [TK] wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy” (dalej: fragment 8). Fragment ten już w sposób wyraźny formułuje generalną i abstrakcyjną normę prawną, przesądzając o charakterze uchwały, jako akcie normatywnym w znaczeniu materialnym. Na pozór, w ujęciu typologii uchwał Sejmu, jest to apel (nie rezolucja), który łączy się z oświadczeniem niewywołującym skutków prawnych, albowiem może sprawiać wrażenie wezwania do określonego zachowania się. Jednakże, powołanie się przez Sejm na art. 7 Konstytucji oraz skierowanie tej wypowiedzi do organów władzy publicznej skutkuje takim rozumieniem przepisu, które jednoznacznie narzuca określoną powinność wszystkim adresatom.

W końcu „Sejm (...) apeluje do sędziów (...) [TK] o rezygnację, a tym samym o przyłączenie się do procesu demokratycznych przemian” (dalej: fragment 9). Sformułowanie to można uznać za apel niemający charakteru normatywnego, aczkolwiek musi być oceniony jako bezprecedensowa ingerencja władzy ustawodawczej w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Uchwała kończy się wskazaniem, że podlega ona „publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»”. Zgodnie z art. 53 ust. 2 regulaminu Sejmu, ogłoszenie uchwały Sejmu w tym organie urzędowym zarządza Prezes Rady Ministrów, jeżeli Marszałek Sejmu tak postanowi. Obligatoryjnie jednak, stosownie do art. 31 ust. 3 regulaminu Sejmu, w „Monitorze Polski” ogłasza się uchwały o wyborze, powołaniu albo odwołaniu poszczególnych osób na stanowiska państwowe. Pomijając w tym miejscu kwestię, że poddana w niniejszym postępowaniu kontroli Trybunału uchwała nie mieści się w katalogu o jakim mowa w art. 31 ust. 3 regulaminu Sejmu i w żaden sposób nie wpłynęła na status sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a także jego Prezesa, to zawarta w ocenianym akcie decyzja o jego promulgacji, sugeruje – na co słusznie zwrócił uwagę wnioskodawca – prawną doniosłość tej uchwały (aczkolwiek samodzielnie nieprzesądzającą o jej normatywności). W kontekście wyróżnianej na gruncie teorii prawa koncepcji tetycznego (formalnego) obowiązywania prawa, zakładającej, że warunkiem obowiązywania prawa jest fakt jego ogłoszenia (promulgacji) w organie urzędowym, uznać należało, mając na względzie normatywny charakter wskazanych powyżej treści, że intencją Sejmu było nadanie zawierającej je uchwałę waloru mocy powszechnie obowiązującej.

2.3. Jak stwierdzono powyżej, uchwała może być *prima facie* traktowana jako apel, czyli wezwanie do określonego zachowania się, który łączy się z oświadczeniem, a więc stanowiskiem w określonej sprawie, zawierającym elementy wykładni prawa. Błądność postrzeżenia poddanej ocenie TK uchwały jako jedynie – cytując pismo Marszałka Sejmu – „politycznego stanowiska Sejmu odnośnie do oceny skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023” ujawnia się po uwzględnieniu poniższych kwestii.

Akt normatywny jest aktem zawierającym normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (zasadniczo), niezależnie od jego formy językowej. Po pierwsze, adresatami wypowiedzi wyrażonej w uchwale, dekodowanej zwłaszcza w oparciu o jej fragment 8, są organy władzy publicznej, czyli skierowana jest do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na ich cechę wspólną – status takiego organu. Po drugie, wypowiedź ta wyraża zakaz uwzględniania „w działalności organu władzy publicznej” orzeczeń TK zapadłych w określonych składach sędziowskich, którym Sejm nadaje miano „wydanych z naruszeniem prawa”. Oznacza to ustanowienie pewnych wzorów zachowań organów władzy publicznej. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że działalność organów władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji, determinowana jest przez prawo. Jeżeli organy te działają na podstawie i w granicach prawa, a na sposób ich działania ma wpływać uchwała, to z samej istoty prawa (czyli systemu prawnego będącego uporządkowanym zbiorem norm prawnych) zmiana działania organu władzy publicznej musi wynikać ze zmiany normatywnej (czyli faktu ustanowienia określonej normy prawnej). Z tego względu należało stwierdzić, że poddana ocenie Trybunału uchwała wyraża normę prawną, zgodnie z którą organy władzy publicznej mają w swojej działalności „nie uwzględniać” licznych orzeczeń TK wydanych na przestrzeni ostatnich kilku lat, a zatem odmawiać im atrybutów mocy powszechnie obowiązującej i ostateczności, wynikających z art. 190 ust. 1 Konstytucji i w konsekwencji niestosować lub też wprost naruszać należące do systemu prawnego normy prawne, ukształtowane w konsekwencji tych judykatów. Wykreowana przez Sejm w uchwale norma prawna miała w istocie dokonać modyfikacji normy konstytucyjnej, a w zasadzie całego systemu norm konstytucyjnych. Uchwała tylko pozornie jest jedynie prostym wyrażeniem woli aktualnej większości sejmowej, mieszczącym się w typizacji uchwał uregulowanym w art. 69 regulaminu Sejmu. Choć częściowo ma taki charakter, to jej prawna natura jest złożona, w rzeczywistości jest czymś więcej – aktem normatywnym w aspekcie materialnym.

Prawidłowość tej interpretacji potwierdza analiza uzasadnienia projektu uchwały. Po pierwsze, jako cel uchwały wskazano „rozwiązanie nawarstwiających się problemów praw-

nych dotyczących składu orzeczniczego” TK (druk sejmowy nr 226/X kadencja, s. 11). Sejm nie może rozwiązać problemów prawnych w jakikolwiek inny sposób, niż tylko przez zmianę prawa (czyli ustanowienie normy prawnej). Po drugie, projektodawcy przedstawili wykładnię autentyczną analizowanego fragmentu uchwały, twierdząc w uzasadnieniu, że „Sejm (...) – kierując się odpowiedzialnością za ustrój konstytucyjny – wzywa organy władzy publicznej oraz samorządy zawodów zaufania publicznego do kierowania się niniejszą uchwałą w swojej działalności. Organy władzy publicznej mają obowiązek przestrzegać Konstytucji, a w szczególności wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sejm (...) stoi na stanowisku, że uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć (...) [TK] wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy” (tamże). Należało zauważyć, że jakkolwiek Sejm „wzywa”, czyli w swojej wypowiedzi posługuje się sformułowaniem charakterystycznym dla apelu, to w istocie stwierdza, że stanowi w ten sposób wyrażenie dyrektywne, zgodnie z którym określonym podmiotom („organy władzy publicznej oraz samorządy zawodów zaufania publicznego”) nakazuje się konkretne postępowanie („kierowanie się niniejszą uchwałą w swojej działalności”). Ponadto wskazano przy tym, że jeżeli te podmioty nie będą przestrzegały takiej normy postępowania, mogą naruszyć zasadę legalizmu. W ten sposób uchwałodawca zakwalifikował wyrażoną normę postępowania jako normę prawną.

Przepis prawny definiowany jest w prawoznawstwie jako podstawowa jednostka redakcyjna tekstu prawnego, będącą zarazem zdaniem w sensie gramatycznym, zazwyczaj opatrzonym oznaczeniem indywidualizującym. Choć analizowane fragmenty uchwały, zwłaszcza jej fragment 8, nie są opatrzone takimi oznaczeniami (w postaci artykułów lub paragrafów o określonym numerze), to ich brak nie sprawia, że dany fragment nie może zostać uznany za przepis prawny. Liczne fragmenty uchwały zawierają przecież elementy rozczłonkowanej normy prawnej. Fragment 8 wyraża, po pierwsze jej dyspozycję, po drugie istotną część jej hipotezy, tj. określa adresata i wskazuje okoliczności zastosowania. Zakres zastosowania omawianej normy prawnej powinien być przy tym rekonstruowany również w oparciu o pozostające ze sobą w treściowym związku pozostałe fragmenty uchwały, w szczególności fragmenty 1 i 2, które samoistnie, *prima facie*, można uznać za pozbawione charakteru normatywnego, jednakże wykazują taką cechę po ich łącznym zestawieniu z fragmentem 8. Dopiero postrzegane łącznie umożliwiają: po pierwsze, rozstrzygnięcie kwestii, jakim konkretnie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na określonych sędziów składu orzekającego TK, organy władzy publicznej w swojej działalności mają odmawiać atrybutów mocy powszechnie obowiązującej i ostateczności (fragment 1 i 2), po drugie, rekonstrukcję normy nakazującej odmowę wykonywania orzeczeń: 1) z powodu rzekomo wadliwych decyzji Prezesa TK (fragment 3 i 4), 2) z uwagi na rzekomy brak możliwości wykonywania przez Trybunał ustrojowych zadań (fragment 6), 3) ze względu na rzekomo istniejący stan niezdolności TK do wykonywania zadań określonych w Konstytucji (fragment 7).

Ważne jest również zestawienie fragmentu 8 z *quasi*-preambułą, zwłaszcza jej następującą częścią: „Sejm (...) wykonując wyroki (...) [TK] (...) o sygn. K 34/15 (...) i (...) o sygn. K 35/15 (...), jak również wyroki (...) [ETPC] (...) w sprawie Xero Flor (...) i (...) w sprawie M.L.”. Dokonując oceny normatywności uchwały Trybunał zwrócił uwagę na wykorzystanie pojęcia „wykonywanie wyroków” TK oraz ETPC. W doktrynie prawa konstytucyjnego zauważono, że pojęcie „wykonywania orzeczeń” TK nie posiada definicji legalnej, a jego sens wynika z ustaleń prawoznawstwa oraz pozaorzeczniczej działalności TK (por. P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2010). Nie wdając się w kwestie związane z wewnętrznymi regulacjami TK dotyczącymi przeprowadzania odpowiednich analiz w tym zakresie, należy mieć świadomość, że przez omawiane pojęcie przede wszystkim rozumie się obowiązek podmiotów wyposażonych



w prawo inicjatywy ustawodawczej lub inne kompetencje w zakresie prawodawstwa, wyróżniając jego dwa aspekty: 1) pozytywny (obowiązek dokonania zmian w systemie prawnym) i 2) negatywny (zakaz stanowienia norm obarczonych wadą). W ogólniejszym ujęciu do wykonywania orzeczeń TK obowiązane są także organy stosujące prawo (por. tamże). Trybunał zauważył ponadto, że wykonywanie orzeczeń TK, a także trybunałów międzynarodowych, stanowi doniosłe zagadnienie podejmowane w ramach prac obu izb parlamentu. W Sejmie X kadencji funkcjonuje Podkomisja stała do spraw wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w Senacie XI kadencji wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego zajmuje się Komisja ustawodawcza. Zagadnienie wykonywania orzeczeń przez władzę ustawodawczą, a w zasadzie izbę wyższą parlamentu, *explicite* zostało unormowane w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2024 r. poz. 10, ze zm.), w dziale IXA, zatytułowanym „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, który określa specjalną procedurę podejmowania przez Senat inicjatyw ustawodawczych w celu wykonania orzeczeń TK. Analogicznie w literaturze rozumiane jest pojęcie „wykonywania orzeczeń” ETPC, jako realizacja określonych obowiązków w zakresie stanowienia prawa, jak i jego stosowania (por. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018).

Trybunał stwierdził, że uchwała nie wyraża indywidualnych i konkretnych norm prawnych. W tym sensie nie jest aktem stosowania prawa wykonującym orzeczenia TK i ETPC. Niemniej jednak uchwała jest aktem stanowienia prawa, wyrażającym generalną i abstrakcyjną normę prawną (normy prawne), ponieważ istota wykonywania orzeczeń TK i ETPC w sensie pozytywnym przez Sejm, będący organem władzy ustawodawczej, polega na kreacji nowego stanu normatywnego, czyli na zmianie prawa.

W ocenie Trybunału, fragment 8 należało uznać za najistotniejszą część uchwały, zawierającą elementy konieczne struktury normy prawnej (norm prawnych), a pozostałe fragmenty (w szczególności 1-4 i 6-7) za zawierające elementy rozczłonkowanej treściowo normy prawnej (norm prawnych), czyli przepisy modyfikujące treść poszczególnych elementów koniecznych normy prawnej (norm prawnych) wyrażone we fragmencie 8, będącym przepisem zrębowym. Należy bowiem zauważyć, że pozostałe fragmenty (1-7, 9) mają wobec fragmentu 8 rolę pomocniczą, a jednocześnie mogą zostać uznane za jego uzasadnienie *a rebours*. Centralny organ państwowy, jakim jest Sejm, wykonujący, w jego przekonaniu, powołane w uchwale orzeczenia TK i ETPC, wydał przepisy prawa, a zatem ustanowił normy prawne, zgodnie z którymi organom władzy publicznej zakazano wykonywania orzeczeń TK, jeśli wydano je w określonym składzie orzekającym, jeżeli skład orzekający wyznaczyła Prezes TK Julia Przyłębska lub dlatego, że wskutek dwóch powyżej wskazanych przyczyn, zdaniem Sejmu, rzekomo nie jest możliwe wykonywanie przez TK ustrojowych zadań lub też dlatego, że zdaniem Sejmu, rzekomo istnieje stan niezdolności TK do wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji. Wolą i przekonaniem Sejmu, zrekonstruowanymi w oparciu o całość uchwały, jest to, że ustanowione przez niego normy mają charakter powszechnie obowiązujący, są skierowane do wszystkich organów władzy publicznej i do organów samorządów zawodowych prawników. Jest to *ratio* uchwały, a jej rozbudowana struktura, która związana jest z zawarciem oświadczeń, deklaracji i apelu, służy w rzeczywistości „rozmyciu” treści normatywnej wyrażonej w uchwale, czyli sprawieniu pozorów, że nie jest ona aktem normatywnym, a tylko zwykłym wyrazem woli politycznej aktualnej większości sejmowej, niepodlegającym kognicji Trybunału. Zawiera ona jednak treści normatywne, zwłaszcza we fragmencie 8, wbrew stanowisku Marszałka Sejmu niepopartemu jakimkolwiek relewantnymi argumentami prawnymi. Jednocześnie bez treści całej uchwały nie sposób wskazać nazwisk sędziów TK, których udział w składzie orzekającym skutkuje obowiązkiem

organów państwa, polegającym na niewykonywaniu takich orzeczeń TK, zwłaszcza że uchwała nie posiada żadnych jednostek redakcyjnych systematyzujących jej tekst.

2.4. Trybunałowi Konstytucyjnemu znane są z urzędu pisma uczestników postępowania w innych sprawach rozpoznawanych przez TK, kierowane do Trybunału po wydaniu uchwały i w oparciu o nią.

W piśmie z 22 marca 2024 r. do sprawy o sygn. U 1/24 Minister Sprawiedliwości, odpowiadając na pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zobowiązujące do zajęcia stanowiska w sprawie zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK, ustawa o organizacji TK), przytoczył dosłownie większą część uchwały, bezwołania jej wprost i stwierdził, że „Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są dotknięte wadą prawną ponieważ: 1) Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak (a wcześniej Henryk Cioch oraz Lech Morawski) brali udział w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, uczestnicząc w wydaniu rozstrzygnięć w składach jednoosobowych i wieloosobowych, 2) wnioski o wyłączenie od orzekania powyższych osób składane przez strony postępowań były konsekwentnie oddalane, 3) sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oddalali wnioski o wyłączenie powyższych osób od orzekania, jak również wraz z nieuprawnionymi osobami uczestniczyli w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego”.

W dalszej części pisma Minister Sprawiedliwości stwierdził, że „Trybunałem Konstytucyjnym faktycznie kieruje Julia Przyłębska, której Prezydent (...) powierzył pełnienie funkcji Prezesa (...) [TK] od 21 grudnia 2016 r. Wybór ten, którego poprawność była wielokrotnie kwestionowana, został dokonany bez wcześniejszego uzyskania wymaganej prawem uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

W pismach kierowanych do TK z: 4 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 12/23, K 15/23, K 16/23, SK 62/22, SK 75/23, SK 87/23, SK 91/23, SK 97/23; 10 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 28/23, U 2/23, SK 83/22, SK 14/23, SK 22/23, SK 72/23, SK 78/23, SK 4/24, SK 5/24, SK 7/24, SK 19/24, SK 20/24, SK 21/24, SK 22/24; 29 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 5/23, P 5/23, P 1/24, SK 34/23, SK 100/23; 30 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 19/23, P 11/23; 8 maja 2024 r., w sprawie o sygn. SK 15/24, Prokurator Generalny stwierdził: „[w] związku ze stanowiskiem Sejmu (...) wyrażonym mocą uchwały (...), informuję, że brak jest uzasadnienia do przedstawienia przez Prokuratora Generalnego stanowiska w sprawie (...). Naruszenia Konstytucji (...) i prawa w działalności (...) [TK] przybrały skalę, która uniemożliwia wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela. W związku z wynikającą z art. 7 Konstytucji (...) zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, uwzględnienie w działalności organów władzy publicznej rozstrzygnięć (...) [TK] wydane z naruszeniem prawa będzie mogło zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy”. Załącznikiem do każdego z pism jest wydruk pełnej treści uchwały z „Monitora Polskiego”.

W piśmie z 16 kwietnia 2024 r. Minister Spraw Zagranicznych poinformował: „[w] nawiązaniu do pism z dnia 27 marca br. dot. wszczęcia przez Trybunał Konstytucyjny – na wnioski zgłoszone przez grupę 100 posłów – czterech postępowań zarejestrowanych jako K 9/24, K 10/24, K 11/24 oraz K 12/24 uprzejmie informuję, że w związku z treścią uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2024 r. poz. 198), Minister Spraw Zagranicznych nie zaprezentuje pisemnego stanowiska”.

2.5. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w „Dzienniku Ustaw”, do dnia wydania niniejszego wyroku, nie zostały ogłoszone wyroki TK wydane po 6 marca 2024 r.: wyrok TK z 17 kwietnia 2024 r., sygn. SK 123/20 (OTK ZU A/2024, poz. 44), wyrok TK z 8 maja 2024 r., sygn. SK 59/21 (OTK ZU A/2024, poz. 46) i wyrok TK z 16 maja 2024 r., sygn. U 1/24 (OTK ZU A/2024, poz. 47).

Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»”. Trybunał Konstytucyjny odnotował, że w mediach przytaczana jest wypowiedź Ministra Członka Rady Ministrów Macieja Berka z 5 marca 2024 r., w której stwierdził, iż „[z] uchwały wynika, że orzecznictwo trybunalskie od tej chwili w całości jest obarczone wadą prawną. I to, czy orzeczenia będą publikowane z zastrzeżeniem, że trzeba patrzeć na tę uchwałę i jej skutki, czy nie, to będzie przywoływało ten sam efekt. To znaczy te orzeczenia trybunalskie powinny być w systemie organów państwa tak naprawdę ignorowane od momentu podjęcia tej uchwały”. „Na pytanie o to, czy w tej sytuacji rząd będzie publikował orzeczenia, Berek odpowiedział: «Po tej uchwale będziemy musieli się pochylić i zastanowić, czy te orzeczenia wszystkie publikować z gwiazdką odwołującą się do tej uchwały sejmowej, co może być najczystszy rozwiązaniem, czy przyjąć jeszcze jakieś inne rozwiązanie»” (*Dlaczego rząd nie publikuje najnowszych wyroków TK*, www.rp.pl, dostęp: 19 maja 2024 r.).

2.6. Analiza praktyki organów państwa stosujących uchwałę wskazuje, że norma prawna wyłączająca stosowanie art. 190 ust. 1 Konstytucji, skutkującego powszechnie obowiązującą mocą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich ostatecznością oraz zakazująca wykonywania wyroków TK przez organy władzy państwowej podlega rekonstrukcji w oparciu o całość uchwały. Również na podstawie całej uchwały, a nie jej określonego fragmentu, obligatoryjni uczestnicy postępowania przed TK odmawiają udziału w tym postępowaniu, rekonstruując tym samym normę prawną (generalną i abstrakcyjną) wyłączającą stosowanie przepisów ustawy o organizacji TK, w szczególności art. 42 pkt 7 u.o.t.p.TK, stanowiącego, że uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest Prokurator Generalny, art. 42 pkt 8 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym uczestnikiem postępowania przed TK jest minister właściwy do spraw zagranicznych, w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji, art. 114 ust. 1 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym „[o]rzeczenia ogłasza się w odpowiednim dzienniku urzędowym na zasadach i w trybie określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)”. Praktyka niepublikowania wyroków TK przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w „Dzienniku Ustaw” wskazuje, że również na podstawie całości treści uchwały zrekonstruował on normę wyłączającą stosowanie art. 190 ust. 2 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym, w „Dzienniku Ustaw” ogłasza się „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw”. Także Marszałek Sejmu, odmawiając zastosowania postanowienia TK z 17 kwietnia 2024 r., sygn. K 8/24 (niepubl.), powołał się na uchwałę, a nie na jej określony fragment. Nie ulega zatem wątpliwości, że w oparciu o całą treść uchwały organy władzy państwowej dokonują rekonstrukcji różnych norm generalnych i abstrakcyjnych. W świetle art. 188 pkt 3 Konstytucji i przytoczonego orzecznictwa TK, poświęconego sposobowi rozumienia pojęcia „przepisy prawa” użytego we wskazanej jednostce redakcyjnej Konstytucji, uchwała spełnia w całości kryteria uzasadniające jej zaliczenie do kategorii „przepisów prawa

wydawanych przez centralne organy państwowe”, a w konsekwencji podlega w całości kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. Właściwość Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli kompetencji organu do wydania kwestionowanego aktu normatywnego i kontroli dochowania trybu wymaganego do jego wydania.

Zgodnie z art. 68 u.o.t.p.TK, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwem, TK z urzędu bada kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego (por. np. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 i 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4).

Ocenę w zakresie dochowania wskazanego trybu TK zawsze opiera na stwierdzeniu określonego stanu faktycznego. Pod tym względem jej przedmiotem nie jest treść aktu normatywnego, lecz czynności konwencjonalne podejmowane w ramach procesu jego stanowienia. Badanie przez Trybunał kompetencji wymaganej przepisami prawa do wydania aktu normatywnego jest natomiast ściśle powiązane również z analizą jego treści.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK, Trybunał „powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”, a zgodnie z art. 69 ust. 3 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny jako niezwiązany wnioskami dowodowymi może dopuścić takie dowody, które w przekonaniu TK są potrzebne dla wyjaśnienia sprawy. Zatem Trybunał w ramach oceny zgodności aktu normatywnego z określonymi wzorcami konstytucyjnymi może posiłkować się dowodami nieprzywołanymi przez wnioskodawcę, jeśli służą one ocenie konstytucyjności zaskarżonej ustawy (zob. podobnie w wyroku TK o sygn. Kp 1/18).

4. Wzorce kontroli dokonanej na podstawie art. 68 u.o.t.p.TK – art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Art. 7 Konstytucji zawiera dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach kompetencji przewidzianych prawem (por. np. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 i 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). W wyroku o sygn. U 2/20 Trybunał stwierdził, że „[k]onsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji jest zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji («Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa») i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej 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 w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów”.

Trybunał, w wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65), dokonał rekapitulacji powyższych tez i uściślił je, wskazując, że „[a]rt. 7 Konstytucji zawiera zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Organy władzy publicznej muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady, że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone – jest zakazane (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację: władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy (...) [organy pozostające] poza trójpodziałem władz. Przewidziane zasadą legalizmu standardy powinny być również wypełniane przez organy i instytucje UE wydające akty lub decyzje podlegające wykonaniu w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 87 ust. 1 Konstytucji stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Przepis ten, wraz z art. 59 ust. 2 i art. 234 Konstytucji, należy traktować jako wyraz ukształtowania zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czyli takich aktów normatywnych, które potencjalnie mogą służyć do ustanowienia norm prawnych skierowanych do nieograniczonej klasy adresatów (w przeciwieństwie do aktów prawa wewnętrznego, wskazanych w art. 93 Konstytucji), wykraczającej poza jednostki organizacyjnie podległe temu, kto ustanowił dany akt prawny. „Akty powszechnie obowiązującego prawa charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych (*Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 155)” (wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116).

Zasadą wynikającą m.in. z art. 87 Konstytucji jest tzw. dychotomiczny, czyli dwudzielny, konstytucyjny system źródeł prawa. Oznacza to, że każdy akt prawny ma charakter albo aktu prawa powszechnie obowiązującego, albo aktu prawa wewnętrznego. Konsekwencją regulacji konstytucyjnej jest nakaz tworzenia prawa powszechnie obowiązującego wyłącznie w aktach wskazanych w Konstytucji jako źródła prawa powszechnie obowiązującego i zakaz otwierania systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego przez umieszczenie regulacji wiążącej adresatów spoza jednostek organizacyjnie podległych temu, kto wydał dany akt prawny (norm prawa powszechnie obowiązującego), w aktach prawnych spoza konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W wyroku o sygn. K 21/98 Trybunał przypomniał, że „suma postanowień konstytucyjnych, które dotyczą źródeł prawa powszechnie obowiązującego składa się na całościowy system, oparty na pełnym zróżnicowaniu form działalności prawodawczej i podmiotów uprawnionych do wykonywania tej działalności (co w sposób oczywisty wyklucza uzupełnianie postanowień konstytucyjnych przez ustawodawcę zwykłego)”. Normy prawa powszechnie obowiązującego mogą tworzyć tylko organy posiadające do tego wyraźną kompetencję konstytucyjną i w formach przewidzianych w zamkniętym konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. W wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), Trybunał stwierdził, że Konstytucja dokonała „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz że takie zamknięcie należy rozumieć zarówno w sensie przedmiotowym (wyczerpującego określenia form aktów normatywnych powszechnie obowiązujących), jak i podmiotowym, czyli akty prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić wyłącznie i jedynie organy wskazane w Konstytucji.

Organ władzy publicznej może zatem ustanowić normę prawa powszechnie obowiązującego tylko w akcie prawnym należącym do konstytucyjnego zamkniętego katalogu źródeł prawa i tylko wtedy, gdy Konstytucja przyznaje mu kompetencję do wydania takiego aktu. Sejm ma kompetencję do uchwalania ustaw i podejmowania uchwał. Ustawy należą do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Uchwały Sejmu, o ile mają charakter normatywny, są aktami prawa wewnętrznego, czyli nie mogą zawierać norm prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Tylko względem uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), o którego uchwaleniu przez Sejm wyraźnie stanowi art. 112 Konstytucji, pojawiają się opinie, że jako jedyna uchwała Sejmu może mieć on częściowo charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego, ze względu na konstytucyjną regulację przewidującą, iż do materii, które winny zostać w nim uregulowane, należy nie tylko organizacja wewnętrzna i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, ale również „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu”. Regulacja ostatniej materii następuje w drodze ustanowienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących.

Uchwały Sejmu nie są zaliczone w Konstytucji do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a co za tym idzie, wobec zasady dychotomicznej struktury konstytucyjnego systemu źródeł prawa, w przypadku ich normatywnego charakteru, mogą być wyłącznie aktami prawa wewnętrznego i co oczywiste, nie mogą zawierać substratu do rekonstrukcji norm powszechnie obowiązującego prawa. W szczególności uchwała Sejmu nie może zawierać treści zastrzeżonej dla ustawy, która jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Tym samym, ustanowienie norm prawnych powszechnie obowiązujących w akcie prawnym niewymienionym w konstytucyjnym zamkniętym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem w akcie prawa wewnętrznego, oznacza naruszenie art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji, polegające na podjęciu aktywności prawodawczej bez konstytucyjnie przyznanej kompetencji, nawet wtedy, gdy określony organ władzy państwowej dysponuje również kompetencją do stanowienia jednego ze wskazanych w Konstytucji źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

##### 5. Ocena przedmiotu kontroli z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał z urzędu kompetencję do wydania aktu normatywnego stanowiącego przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, dostrzegając również, że zarzut przekroczenia kompetencji przez Sejm został podniesiony w treści wniosku.

5.1. Uchwała zawiera normy prawne, zgodnie z którymi organom władzy publicznej zakazuje się wykonywania orzeczeń TK, jeżeli były wydane przez Trybunał orzekający w określonym składzie, jeżeli skład orzekający wyznaczyła Prezes TK Julia Przyłębska lub dlatego, że wskutek dwóch powyżej wskazanych przyczyn, zdaniem Sejmu, nie jest możliwe wykonywanie przez TK ustrojowych zadań, albo zdaniem Sejmu, istnieje stan niezdolności TK do wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji. Wskazane normy, rekonstruowane z różnych fragmentów uchwały a najczęściej z całości jej treści, mają moc powszechnie obowiązującą. Są skierowane nie tylko do organów wewnętrznych Sejmu, ale do wszystkich organów władzy publicznej. Uchwała będąca aktem prawa wewnętrznego zawiera wyłącznie normy prawne powszechnie obowiązujące.

Trybunał przypominał, że poza regulaminem Sejmu (art. 112 Konstytucji) żadna uchwała Sejmu nie może zawierać norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Katalog aktów, w którym mogą znaleźć się takie normy, został wymieniony enumeratywnie w Konstytucji. Zgodnie z art. 87 ust. 1 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, Sejm posiada konstytucyjną kompetencję do uchwalania ustaw będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z art. 120 zdanie drugie Konstytucji, Sejm ma kompetencję do podejmowania uchwał. W związku z brakiem wskazania uchwał w zamkniętym konstytucyjnym systemie źródeł prawa oraz w konsekwencji zaliczenia uchwał Sejmu do aktów prawa wewnętrznego, ustanowienie norm prawnych powszechnie obowiązujących w uchwale Sejmu, będącej aktem prawa wewnętrznego, stanowi przekroczenie kompetencji prawotwórczej Sejmu.

Ustanowienie przez Sejm norm prawnych powszechnie obowiązujących w akcie prawa wewnętrznego skutkuje niezgodnością uchwały z konstytucyjną zasadą praworządności formalnej jako konsekwencji naruszenia konstytucyjnej zasady zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z art. 7 Konstytucji wynika nakaz działania organów władzy państwowej na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada praworządności formalnej (zasada legalizmu) oznacza obowiązek przestrzegania prawa przez Sejm, w szczególności zakaz przekraczania kompetencji przyznanej w Konstytucji. Art. 7 ustawy zasadniczej zakazuje podejmowania aktywności prawodawczej organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i wyrok TK o sygn. U 2/20). Z art. 87 ust. 1 Konstytucji wynika zakaz ustanawiania norm prawnych powszechnie obowiązujących w aktach normatywnych spoza konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Uregulowanie w uchwale, stanowiącej akt prawa wewnętrznego, norm prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, jest rażącym i bezprecedensowym naruszeniem przez Sejm art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Ponieważ w niniejszej sprawie istnieją również poważne wątpliwości dotyczące trybu uchwalenia zaskarżonej uchwały, Trybunał zbadał także kwestie, które nie pojawiły się we wniosku, ale które mieszczą się w ramach wzorca z art. 7 Konstytucji i zarzutu niedochowania określonego przepisami prawa trybu podjęcia uchwały (por. wydany w pełnym składzie wyrok TK o sygn. Kp 1/18).

Postępowanie z projektami uchwał Sejmu zostało szczegółowo określone w przepisach działu II rozdziału 1 regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 33 regulaminu Sejmu, projekt uchwały może być wniesiony, co do zasady, przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Należy złożyć go w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu, a wnioskodawca wnosząc projekt, wskazuje przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad projektem. Do niektórych projektów należy dołączyć uzasadnienie, a w przypadku innych może go zażądać Marszałek Sejmu, jeżeli uchwała nakłada na określone podmioty obowiązki (art. 34 regulaminu Sejmu).

Poselski projekt uchwały w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 226/X kadencja; dalej: projekt uchwały) wpłynął do Sejmu 5 marca 2024 r. Projekt uchwały, na podstawie art. 33 regulaminu Sejmu, wnieśli następujący posłowie: Piotr Adamowicz, Mateusz Bochenek, Marcin Bosacki, Elżbieta Burkiewicz, Alicja Chybicka, Włodzimierz Czarzasty, Jacek Czerniak, Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Magdalena Filiks, Joanna Frydrych, Krzysztof Gadowski, Kinga Gajewska, Kamila Gasiuk-Pihowicz, Piotr Głowski, Marta Golbik, Marcin Józefaciuk, Piotr Kandyba, Jacek Karnowski, Rafał Kasprzyk, Michał Kobosko, Magdalena Małgorzata Kołodziejczak, Zbigniew Konwiński, Tomasz Kostuś, Katarzyna Kotula, Stefan Krajewski, Henryka Krzywonos-Strycharska, Adam Luboński, Izabela Katarzyna Mrzygłocka, Maja Ewa Nowak, Wanda Nowicka, Marzena Okła-Drewnowicz, Barbara Oliwiecka, Krzysztof Paszyk, Karolina Pawliczak, Monika Rosa, Wiesław Różyński, Tadeusz Samborski, Marek Sawicki, Krystyna Sibińska, Marcin Skonieczka, Zbigniew Sosnowski, Marek Sowa, Magdalena Sroka, Mirosław Suchoń, Wiesław Szczepański, Ewa Szymanowska, Tadeusz Tomaszewski, Joanna Wicha, Dariusz Wieczorek, Bogdan Andrzej Zdrojewski, Piotr Zgorzelski, Anna Maria Żukowska. Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem upoważniono posłów: Kamilę Gasiuk-Pihowicz, Sławomira Ćwika, Krzysztofa Paszyka i Annę Żukowską. Druk sejmowy nr 226 zawiera 12 stron (pismo przewodnie – s. 1, projekt uchwały – s. 2-5, uzasadnienie projektu uchwały – s. 5-12).

Projekt uchwały skierowano 5 marca 2024 r. do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze i drugie czytanie odbyło się 6 marca 2024 r. podczas siódmego posiedzenia Sejmu X kadencji. Ostatecznie projekt uchwały w brzmieniu z druku sejmowego nr 226 został przyjęty w całości (głosowało 437 posłów, 240 za, 197 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu). Ogłoszenie uchwały nastąpiło 11 marca 2024 r. (M. P. poz. 198).

Trybunał zauważył, że 4 marca 2024 r. odbyła się konferencja prasowa Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, na której zaprezentował projekty rozwiązań prawnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Tego samego dnia na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości opublikowano komunikat prasowy zatytułowany „Pakiet rozwiązań uzdrawiających Trybunał Konstytucyjny”. Jego autorzy stwierdzili, co następuje: „Przedstawiamy pakiet rozwiązań uzdrawiających Trybunał Konstytucyjny i przywracających poczucie bezpieczeństwa Obywaterek i Obywateli. Są to: Uchwała Sejmu, społeczny projekt ustawy o TK, przepisy wprowadzające oraz projekt zmian w Konstytucji. (...) Nad proponowanymi zmianami w ostatnich latach pracowały rzesze prawników, specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, teorii i filozofii prawa, prawa międzynarodowego, prawa cywilnego czy praw człowieka oraz organizacji i stowarzyszeń prawniczych, zaangażowanych w obronę praworządności. Wszystkim nam zależy na tym, by przywrócić niezależność Trybunałowi Konstytucyjnemu. Tworzymy nowe mocne mechanizmy, które zabezpieczą TK przed zawłaszczeniem przez rządzących teraz i w przyszłości. Poniżej znajdują Państwo szczegółowe informacje oraz dokumenty. Dla nas, jako Ministerstwa Sprawiedliwości, najważniejsze jest, by przywrócić niezależność TK. Dzięki proponowanym zmianom możemy odtworzyć system kontroli prawa w zgodzie z Konstytucją. Są to rozwiązania, które przywrócą poczucie bezpieczeństwa obywateli, pewność obrotu gospodarczego i pozwolą zrobić kolejny krok na drodze do realizacji kamieni milowych, czyli otrzymania kolejnych pieniędzy z KPO dla Polek i Polaków”. W treści komunikatu wskazana jest m.in. „Uchwała Sejmu RP w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego”. W komunikacie prasowym scharakteryzowano treść projektu uchwały, w tym odniesiono się do statusu sędziów oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Najistotniejsze było jednak to, że do komunikatu prasowego załączono plik w formacie PDF, zatytułowany „Uchwała TK – projekt”, zawierający projekt uchwały wraz z uzasadnieniem liczącym łącznie 11 stron. Treść pliku jest, co do zasady, tożsama z treścią druku sej-



mowego nr 226 (pomijając pismo przewodnie). Jedyna różnica polega na tym, że na s. 1 dokumentu opublikowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości w górnym prawym rogu pod słowem „projekt” znajduje się informacja: „z dnia 4 marca 2024 r.”. We wszelkich innych aspektach obydwie dokumenty są identyczne w treści i formie graficznej (krój i rozmiar czcionki, liczba wierszy i znaków).

Wątpliwości związane z projektem uchwały podnoszone były jeszcze przed jego czytaniem na posiedzeniu Sejmu. 5 marca 2024 r. Wicemarszałek Sejmu Krzysztof Bosak stwierdził w serwisie X (dawniej Twitter), co następuje: „Podczas prezydium Sejmu postawiłem wniosek by zająć się projektem uchwały ws. TK na następnym posiedzeniu Sejmu (a nie jutro), w celu zamówienia analiz prawnych jego konstytucyjności. Wszyscy poza mną byli przeciw. Zarazem marszałek Sejmu przyznał, że nie ma żadnych analiz konstytucyjności tego projektu oraz że do jego autorstwa nie przyznaje się żaden prawnik, którego nazwisko mogliśmy poznać” (<https://x.com/krzysztofbosak>, dostęp: 28 maja 2024 r.).

Trybunał zwrócił również szczególną uwagę na następujące fragmenty wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, który 6 marca 2024 r. wystąpił podczas siódmego posiedzenia Sejmu X kadencji: „Uchwała, jak doskonale państwo wiedzą, jest częścią większego pakietu, który został przedstawiony w ten poniedziałek. Z tego, co wiem, odpowiednie ustawy zostały już dzisiaj skierowane do Sejmu. Nikt nie ukrywał ich treści, nikt nie ukrywał ich zawartości i tego, co się w nich znajduje. Idea tego... Po co to wszystko zostało przedstawione? Po to, żeby uchwała podsumowała pewien stan rzeczy. Chodzi o obecność w Trybunale Konstytucyjnym osób nieuprawnionych do orzekania. Chcemy też odnieść się do kwestii prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także wpływu tej sytuacji na codzienne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. (...) Tak że uważam, że przyjęcie tej uchwały jest istotne z punktu widzenia dyskusji na temat stanu konstytucyjnego. Chciałbym podkreślić, że to jest kolejny krok w kierunku przywracania praworządności. Mówiłem to już nie raz w tej Izbie. To nie jest tylko Krajowa Rada Sądownictwa. To jest Trybunał Konstytucyjny, to jest Sąd Najwyższy. Mam nadzieję, że wielokrotnie jeszcze będę mógł z państwem dyskutować na temat kolejnych rozwiązań ustawowych dotyczących czy to Trybunału Konstytucyjnego, czy to innych organów, które mają znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa” (Sprawozdanie Stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu X kadencji, s. 77-78).

Na marginesie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zarządzeniem nr 652 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego (M. P. poz. 1384; dalej: zarządzenie) utworzono organ pomocniczy Rady Ministrów, do którego zadań należy: „1) identyfikacja obszarów i analiza zagadnień związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego; 2) określenie propozycji działań, w tym działań legislacyjnych, związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego; 3) monitorowanie działań, o których mowa w pkt 2, oraz analiza proponowanych rozwiązań; 4) opiniowanie projektów dokumentów rządowych dotyczących zagadnień związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego; 5) wykonywanie innych zadań zleconych przez Prezesa Rady Ministrów dotyczących zagadnień związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego” (§ 2 zarządzenia). Organowi temu przewodniczy „Minister Sprawiedliwości albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości” (§ 3 ust. 1 pkt 1 zarządzenia).

Przedstawione wyżej okoliczności wskazują, że projekt uchwały został przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Sejm nie wprowadził bowiem jakichkolwiek zmian w stosunku do projektu załączonego do komunikatu prasowego opublikowanego 4 marca 2024 r. na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 33 regulaminu Sejmu, projekt uchwały Sejmu może być wniesiony, co do zasa-

dy, przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów. Jego autorami powinni być wobec tego posłowie (przy merytorycznym i redakcyjnym wsparciu pracowników Kancelarii Sejmu). A *contrario*, projekt uchwały nie może być wniesiony przez Ministra Sprawiedliwości. Istota prawna uchwały Sejmu sprowadza się do wyrażenia jego własnego stanowiska w określonej sprawie, co oznacza, że taka uchwała nie może służyć wyrażeniu stanowiska innego organu, tym bardziej organu władzy wykonawczej (por. przytoczone fragmenty wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Adama Bodnara – *nota bene* senatora). Należy bowiem pamiętać, że w Konstytucji nie przewidziano prawa inicjatywy uchwałodawczej (sejmowej) dla innych podmiotów niż te, które zostały enumeratywnie wskazane w regulaminie Sejmu. Odmienne w Konstytucji unormowano możliwość zainicjowania procesu ustawodawczego, wskazując w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji katalog podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej.

5.3. Umieszczenie w uchwale Sejmu materii konstytucyjnych i ustawowych jest powtórzeniem nagannej praktyki powszechnej w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (w okresie komunizmu i sowieckiej okupacji Polski; dalej: PRL), gruntownie opisanej w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym w ramach szerszego procesu nazwanego rozchwianiem konstytucyjnego systemu źródeł prawa i jego otwarciem „od dołu”. Proces ten, mający miejsce w PRL, wywoływał głęboki sprzeciw wśród prawników, stając się w tej materii główną motywacją osób zaangażowanych w przemiany ustrojowe lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku, zmierzających do udanej ostatecznie w 1997 r. radykalnej reformy konstytucyjnej regulacji systemu źródeł prawa, skutkującej tzw. zamknięciem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (na temat diagnozy sytuacji por. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979). Powrót do praktyki odrzuconej i uznanej za sprzeczną z zasadami demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza z zasadą praworządności formalnej (legalizmu), może być oceniony jako przejaw znanego skądinąd procesu dominacji ideologii nad prawem powszechnie obowiązującym i bardzo poważne podważenie stabilności funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej, mogące mieć na celu również ekonomiczne osłabienie Polski. Podjęcie takiej uchwały jest celowym i świadomym wydaniem przez Sejm aktu normatywnego poza kompetencjami Sejmu, mającego zewnętrzną formę niewiążącej deklaracji poglądów politycznych Izby, jednak w zamyśle jego twórców i w świetle wskazanej praktyki stosowania uchwały, mającym na celu obejście konstytucyjnej zasady nakazującej regulację zagadnień ustrojowych wyłącznie w Konstytucji i ustawach (źródłach prawa powszechnie obowiązującego) i wkroczeniem przez Sejm w kompetencje innych organów władzy publicznej: Trybunału Konstytucyjnego, Prezydenta i Senatu. W zakresie obejmującym materię konstytucyjną uchwała stanowi również naruszenie konstytucyjnych praw opozycji, ponieważ do podjęcia uchwały wymagana jest większość zwykła w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji niezbędna jest większość dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Z powyższych przyczyn Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji. W tym stanie rzeczy dalsza kontrola konstytucyjności uchwały stała się niekonieczna. Jednak z uwagi na bezprecedensowe naruszenie zasad zawartych w art. 10, art. 173 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał za wskazane odniesienie się również do zarzutów wnioskodawcy w tym zakresie.

## 6. Pozostałe wzorce kontroli.

### 6.1. Art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej. W wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał podkreślił, że zasada podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz art. 173 Konstytucji, stanowiący, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, skutkują odseparowaniem władzy sądowniczej od pozostałych. „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” (wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186; podobnie w wyroku TK o sygn. K 34/15).

„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 (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji” (wyrok TK o sygn. K 35/15, podobnie w wyroku TK o sygn. K 34/15).

Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Zasady te wykluczają wszelkie formy wywierania wpływu na orzecznictwo TK przez inne organy władzy publicznej (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 oraz wyroki TK o sygn. K 34/15 i K 35/15). „Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli” (wyrok TK o sygn. K 35/15; zob. też wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności władza ustawodawcza nie może naruszać „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej w postaci orzekania. „[M]echanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu” (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

W wyroku o sygn. K 35/15, aprobując pogląd wyrażony w piśmiennictwie, Trybunał stwierdził, „że w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego «zakres przedmiotowy niezawisłości obejmuje (...) nie tylko wszelkie działania podejmowane przez TK w formach orzeczniczych (...), ale także wszelkie działania związane z zarządzeniem procesem orzekania (...)» (L. Garlicki, uwagi do art. 195, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3). Stanowisko to znajduje swe potwierdzenie w brzmieniu art. 195 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym «[s]ędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji»”.

## 6.2. Art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Podstawową konsekwencją wskazanego przepisu Konstytucji jest niewzruszalność orzeczeń TK, które nie mogą być zmieniane i kwestionowane przez jakikolwiek organ władzy publicznej. W szczególności, art. 190 ust. 1 Konstytucji akcentuje zmianę stanu prawnego wynikającego z Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232, ze zm.; tekst jednolity: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.), w brzmieniu ukształtowanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 11, poz. 83).

Moc powszechnie obowiązująca i ostateczny charakter orzeczeń TK skutkują oczywistym i bezdyskusyjnym obowiązkiem respektowania, stosowania i wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez wszystkie organy władzy państwowej. Brak respektowania orzeczeń Trybunału wyrażony w treści aktu normatywnego stanowi naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK o sygn. U 1/24 w kontekście ignorowania w treści aktu normatywnego wyroków TK z: 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17 oraz 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, OTK ZU A/2020, poz. 31).

Sądy powszechne, administracyjne, wojskowe i Sąd Najwyższy nie posiadają kompetencji do odmowy stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z jakiegokolwiek przyczyn, zwłaszcza uzasadnianej oceną składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym do stwierdzania, że określone orzeczenie TK nie ma cech ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Takie działanie sądów stanowi rażące pogwałcenie art. 190 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24). Trybunał Konstytucyjny, w wydanym w pełnym składzie wyroku o sygn. K 3/21, przypominał ponownie, w związku z zaistniałą koniecznością, oczywisty wniosek wynikający z treści art. 190 ust. 1 Konstytucji i wielokrotnie wyrażany we wcześniejszym orzecznictwie TK, że „[s]ądy nie są (...) wyłączone spod wyrażonej w art. 190 ust. 1 konstytucji zasady, w myśl której orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje moc powszechnie obowiązująca» (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; por. wyroki TK z: 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 161; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; postanowienia TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. U 4/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 54 i 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67)”.

Podważania ostatecznego charakteru orzeczeń TK i kwestionowania ich mocy powszechnie obowiązującej nie mogą dokonywać również organy międzynarodowe. Trybunał stwierdził, w wyroku o sygn. K 7/21, że „[z] perspektywy kontroli konstytucyjności, dla oceny istnienia samego naruszenia, nie ma znaczenia, czy takiego uznania odmawia organ krajowy, czy międzynarodowy. W wypadku tego ostatniego, jest to warunek bezwzględny, jeśli jego akty władcze mają wywoływać skutki wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub na jej terytorium. Co więcej, jeżeli odmawia tego trybunał międzynarodowy, działa on również wbrew istniejącej w prawie międzynarodowym zasadzie poszanowania jurysdykcji krajowej w sprawach ustrojowych państwa (por. K. Grzybowski, *Trybunały międzynarodowe a prawo wewnętrzne*, Warszawa 2012, s. 204-205, reprint). Zasada ta nie tylko nie dopuszcza wtargnięcia w zagadnienia ustrojowe państwa żadnego innego systemu prawa wewnętrznego, ale też co do zasady odrzuca jurysdykcję trybunałów międzynarodowych w tym zakresie. Wyjątek stanowi tylko zgoda państwa udzielona w wyraźnie przyjętym zobowiązaniu międzynarodowym, w określonym w zgodzie zakresie. Zgoda udzielona przez Polskę na jurysdykcję ETPC w zakresie praw człowieka (tu: prawo do sądu) nie oznacza zgody na podważenie konstytucyjnych skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego, tym bardziej że art. 190 ust. 1 Konstytucji został przyjęty 4 lata po poddaniu się jurysdykcji ETPC”.

W wyroku o sygn. K 7/21 Trybunał podkreślił również, że „[n]ie ma przy tym znaczenia arbitralnie dokonana przez ETPC ocena legalności składu TK, w jakim zapadł wyrok o sygn. U 2/20 (por. pkt 263 wyroku Reczkowicz przeciwko Polsce). ETPC jako trybunał międzynarodowy nie jest władny do kontrolowania wyroków TK, ani co do treści i procedury działania, ani co do obsady składu sędziowskiego – o czym wypowiedział się, w wyroku o sygn. K 6/21 Trybunał Konstytucyjny (...). A ponadto – wbrew twierdzeniom ETPC – żaden z orzekających w składzie sędziów TK nie został wybrany do Trybunału w sposób wadliwy, co zdaniem ETPC miało rzekomo wywołać wątpliwości co do legalności wydanego orzeczenia. Jak wskazywał wielokrotnie TK, w polskim systemie prawnym nie istnieje żadna procedura kwestionowania legalności wyboru sędziów TK, nie istnieje organ uprawniony do kontroli takiego wyboru i nie istnieje wyrok TK podważający indywidualną uchwałę o wyborze sędziów TK. (...) Trybunał Konstytucyjny w (...) [dwóch] wypadkach odmówił dokonania bezpośredniej oceny konstytucyjności wyboru sędziów TK (uchwał) z uwagi na brak kognicji w tym zakresie, i umorzył sprawy (zob. postanowienia TK z: 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1; 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11)”.

W odpowiedzi na orzeczenia sądów i ETPC kwestionujące moc orzeczeń TK wynikającą z art. 190 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że wśród orzeczeń TK „[n]ie ma też wyroku podważającego podstawy prawne przyjęcia takich uchwał. W szczególności nie nastąpiło to w wyrokach TK w sprawach o kontrolę konstytucyjności przepisów ustawowych o sygn. K 34/15, K 35/15 czy K 39/16, do których odwołuje się ETPC. W wyrokach tych TK dokonał abstrakcyjnej kontroli wskazanych przez wnioskodawców przepisów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym. Żaden z tych przepisów nie był związany z wyborem sędziów TK przeprowadzonym 2 grudnia 2015 r.” (wyrok TK o sygn. K 7/21)

W wyroku o sygn. K 7/21 Trybunał podkreślił również, że „jeśliby kompetencje w zakresie orzekania o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją miały równolegle inne organy, co znaczyłoby, że mogą one dokonywać w odniesieniu do tych samych przepisów, norm czy aktów normatywnych, odmiennych ocen, stanowiłoby to zarówno naruszenie istoty kompetencji wynikających z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji, jak i ingerowałoby w ostateczny charakter orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Realizacja takich kompetencji naruszałaby też pewność prawa i bezpieczeństwo prawne, które to wartości wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). (...) [U]strojodawca przewidział mechanizmy zapewniania hierarchicznej zgodności prawa. Przyznał dużej grupie podmiotów, zarówno z obszaru władzy publicznej na szczeblu państwowym i samorządowym, jak i przedstawicielom Narodu (posłowie i senatorowie), a także podmiotom reprezentującym społeczeństwo obywatelskie (np. związki wyznaniowe, przedstawiciele pracowników, pracodawców), uprawnienie do występowania z wnioskiem do TK. Ponadto w sprawach indywidualnych ustanowił instytucję skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji) i pytania prawnego (art. 193). Ten ostatni środek stanowi wypełnienie ewentualnych deficytów, które wynikają dla sądów w związku z nieprzyznaniem im kompetencji do samodzielnego dokonywania kontroli konstytucyjności prawa”. Wskazane mechanizmy są funkcjonalnie powiązane z zasadą ostateczności orzeczeń TK oraz z ich mocą powszechnie obowiązującą.

Z art. 190 ust. 1 Konstytucji wynikają skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czyli konsekwencje ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej wyroków i postanowień TK. „[S]kutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności norm prawnych jest utrata przez te normy mocy obowiązującej, rozumiana jako zdarzenie prawne powodujące ustanie obowiązku stosowania norm prawnych ciężącego na jego adresatach. W polskim modelu kontroli konstytucyjności przyjęto model unieważnialności aktu normatywnego, co można wywieść z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Ustrojodawca nie różnicuje przy tym skutków swoich orzeczeń w zależności od tego, czy kryterium kontroli stanowiła treść normy, czy sposób

jej ukształtowania, czy chodziło o kompetencję jej ustanowienia. Art. 190 ust. 3 Konstytucji wskazuje na konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyroku o niekonstytucyjności. Polega to na tym, że z dniem ogłoszenia orzeczenia w odpowiednim dzienniku urzędowym lub z nadejściem terminu wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny i pod warunkiem niedokonania zmian przez prawodawcę w okresie odroczenia, niekonstytucyjna norma jest eliminowana z systemu źródeł prawa. W ten sposób ustrojodawca realizuje zasadę stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych pod rządami przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Jednocześnie w art. 190 ust. 4 Konstytucji, ustrojodawca dopuszcza pod pewnymi warunkami możliwość wyeliminowania aktów stosowania prawa wydanych na podstawie niekonstytucyjnych norm. Przepis ten stanowi bowiem, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, jest podstawą do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania” (wyrok TK o sygn. K 7/21).

W wyroku o sygn. K 3/21 Trybunał przypomniał ponownie, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, którego niezgodność z konstytucyjnym wzorcem kontroli stwierdził TK (art. 190 ust. 3 Konstytucji), stanowiąca konsekwencję ostatecznego charakteru i mocy powszechnie obowiązującej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest „[i]stotą wskazanej regulacji konstytucyjnej (...), a zasada powyższa nie przewiduje wyjątku. W postanowieniu z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że «[z]asada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na po[d]stawie 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 (...) 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»”.

## 7. Ocena przedmiotu kontroli z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.

### 7.1. Status sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Już na wstępie, z uwagi na oczywistość sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że próba uchylecia przez Sejm skutków wyboru niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dokonanego przez Sejm VIII kadencji, godzi w podstawowe standardy demokratycznego państwa prawnego, wyrażone w tym wypadku w art. 7, art. 10 i art. 173 Konstytucji. W cywilizowanym państwie prawnym żaden organ nie może cofać własnych decyzji, obarczając skutkami takiego działania osoby trzecie. Narusza to bowiem w szczególności zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zasadę ochrony praw nabytych, a także zasadę pewności prawa. Nie ulega wątpliwości, że żaden z sędziów, których dotyczą uchwały Sejmu wymienione w fragmencie 1 kontrolowanej uchwały, nie miał jakiegokolwiek wpływu na tryb ich podjęcia ani na ich treść. Podobnie adresaci norm wynikających z wyroków Trybunału Konstytucyjnego mieli prawo układać swoje postępowanie w przekonaniu, że odnośni sędziowie zostali powołani zgodnie z Konstytucją.

Próba uchylenia skutków wyboru sędziów, od których w rezultacie wyboru Prezydent przyjął ślubowanie, narusza zatem w sposób oczywisty zasadę podziału władz przewidzianą w art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, potwierdzającym niezależność Trybunału i tym samym niezawisłość jego sędziów. Uchwały nie sposób pogodzić ze statusem sędziów Trybunału wynikającym z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, potwierdzonym w bogatym orzecznictwie TK, w tym w wyrokach, które jakoby uchwała miałyby wykonywać. Unicestwienie skutków poprzednich uchwał Sejmu aktualna większość sejmowa wywodzi z oceny, że uchwały Sejmu poprzedniej kadencji zostały podjęte w wadliwej procedurze. Uchwała nie odnosi się do niezdolności sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji do sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Bezsporne jest, że każda z osób wskazana w kontrolowanej uchwale, której dotyczył wybór na stanowisko sędziego Trybunału i która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta, zdolność taką posiadała.

7.1.1. Postępowanie ustawodawcze nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. w ostatnich miesiącach VII kadencji Sejmu.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 29 sierpnia 2013 r. i w tym dniu został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. Komisje rozpoczęły prace nad projektem dopiero 9 kwietnia 2015 r., a już 12 maja 2015 r. zostało przyjęte Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 3397/VII kadencja). 10 maja 2015 r. odbyła się pierwsza tura wyborów prezydenckich, którą wygrał Andrzej Duda, uzyskując 34,76% głosów. 24 maja 2015 r. odbyła się druga tura wyborów prezydenckich, którą wygrał Andrzej Duda, uzyskując 51,55% głosów, tym samym Prezydent Bronisław Komorowski nie uzyskał reelekcji, a czas sprawowania przez niego urzędu miał zakończyć się definitywnie 6 sierpnia 2015 r. wraz z początkiem pierwszej kadencji Prezydenta Andrzeja Dudy. 26 maja 2015 r. odbyło się drugie czytanie projektu ustawy, który został ponownie skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. 27 maja 2015 r. miało miejsce trzecie czytanie projektu ustawy. 28 maja 2015 r. ustawę przekazano Marszałkowi Senatu i Prezydentowi (Bronisławowi Komorowskiemu). Podjęta 12 czerwca 2015 r. uchwała Senatu w sprawie powyższej ustawy została przekazana Marszałkowi Sejmu 17 czerwca 2015 r., a następnie doręczona posłom (druk sejmowy nr 3507/VII kadencja). 23 czerwca 2015 r. przyjęto Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej o uchwale Senatu w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 3512/VII kadencja). 24 czerwca 2015 r. zostało ono doręczone posłom. 25 czerwca 2015 r. miało miejsce rozpatrzenie przez Sejm poprawek Senatu. 21 lipca 2015 r. Prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

7.1.2. Sprzeczność art. 137 ustawy o TK z 2015 r. i art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu – termin zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. stanowił, że „[w]niosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”, a art. 137 ustawy o TK z 2015 r. miał następującą treść: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”. Natomiast zgodnie z obowiązującym wówczas art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu wnioski należało złożyć Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji sędziego TK. Sprzeczność art. 137 ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 30 ust. 3 pkt 1 regu-

laminu Sejmu była oczywista. W sposób odmienny określały one termin zgłoszenia kandydatów na pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.

Mimo braku stosownej nowelizacji Regulaminu Sejmu, dostosowującej treść jego art. 30 ust. 3 pkt 1 do treści art. 137 ustawy o TK z 2015 r., 8 października 2015 r. Sejm podjął pięć uchwał o wyborze pięciu sędziów TK, których kadencja miała rozpocząć się już po wyborach parlamentarnych (M. P. poz. 1038-1042; dalej: uchwały z 8 października 2015 r.).

7.1.3. Uchwały Sejmu VIII kadencji z 25 listopada 2015 r. o braku mocy prawnej uchwał Sejmu VII kadencji z 8 października 2015 r. o wyborze pięciu sędziów TK.

25 listopada 2015 r. Sejm VIII kadencji podjął pięć uchwał o braku mocy prawnej uchwał o wyborze pięciu sędziów TK z 8 października 2015 r. (M. P. poz. 1131-1135; dalej: uchwały z 25 listopada 2015 r.). W ich uzasadnieniach stwierdzono, że art. 19 i art. 137 ustawy o TK z 2015 r. mogą budzić wątpliwości konstytucyjne, ale „[r]ozstrzygnięcie tej kwestii należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji)”. Projektodawcy wskazali, że przyczyną podjęcia uchwał było uznanie, iż tryb podjęcia uchwał z 8 października 2015 r. był niezgodny z regulaminem Sejmu. „Jeżeli zatem spełnia się przesłanki określone przez Konstytucję i ustawy, a nie dochowuje nakazów wynikających z Regulaminu Sejmu, nie dochowuje się przewidzianej prawem konwencji i nie osiąga oczekiwanych skutków prawnych. (...) Jedynym władnym dokonać oceny legalności uchwały o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia zgodności jej podjęcia z regułami postępowania wynikającymi z ustawy i regulaminu, jest więc Sejm Rzeczypospolitej Polskiej” (druk sejmowy nr 42/VIII kadencja).

Z uzasadnienia projektów pięciu uchwał z 25 listopada 2015 r. wynika, że przyczyną ich podjęcia było złamanie regulaminu Sejmu w trakcie procedowania projektów uchwał z 8 października 2015 r. Uzasadnienie projektów nie wskazuje jednak konkretnego przepisu regulaminu Sejmu, który został wówczas naruszony. Z przebiegu dyskusji w Sejmie, a pośrednio z treści wniosku do TK w sprawie o sygn. K 29/15, można jednak konkludować, że chodziło głównie o art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu stanowiący, iż takie wnioski składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji sędziego TK. Natomiast wyznaczony przez Marszałka Sejmu VII kadencji termin zgłaszania kandydatur objętych uchwałami z 8 października 2015 r. minął 29 września 2015 r., czyli odpowiednio dziewięć, sześćdziesiąt trzy i siedemdziesiąt jeden dni przed końcem kadencji sędziów TK.

Szerzej jednak powody naruszenia przewidzianej prawem konwencji wyboru sędziów TK przez Sejm VII kadencji omówione zostały w piśmiennictwie konstytucyjnoprawnym. Wyczerpującą analizę uchwał z 25 listopada 2015 r. przeprowadził Andrzej Dziadzio, który wskazał, że z ich uzasadnień płyną następujące wnioski: „Po pierwsze, Sejm ustalił, że wybór osób na stanowisko sędziego TK odbył się w sposób wadliwy przez naruszenie prawidłowego trybu ich powoływania, określonego przez regulamin Sejmu i ustawę o [TK z 2015 r.]. Po drugie, Sejm uznał, że jest organem wyłącznie kompetentnym do uchylenia skutków prawnych wadliwie podjętych uchwał, gdyż o sposobie stosowania przepisów w sprawach należących do jego wyłącznej właściwości może decydować samodzielnie i niezależnie od innych organów państwowych” (A. Dziadzio, *Quis custodiet custodes ipsos? Trybunał Konstytucyjny jako (nie) obiektywny strażnik konstytucji. Uwagi na kanwie orzeczenia K 34/15 Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 roku*, „Forum Prawnicze”, nr 5/2015, s. 21). Samo zaś naruszenie procedury wyboru sędziów TK w październiku 2015 r. „polegało na tym, że poprzednia koalicja rządowa zgłosiła kandydatów na sędziego TK na podstawie art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu, gdyż przepis ten był dla niej korzystny, bo wybór kandydatur znajdował się pod pełną kontrolą Prezydium Sejmu, w którym koalicja rządowa miała większość. W sytuacji wprowadzenia do ustawy przepisów określających tryb wyboru sędziów TK w sposób inny, niż przewiduje regulamin Sejmu, za podstawę czynności przeprowadzenia



wyboru Sejm VII kadencji powinien był powołać wyłącznie przepisy ustawy. Postępując inaczej, dopuścił się naruszenia reguł prawidłowego stosowania prawa. (...) Poprzednia większość rządowa naruszyła także obowiązujący zwyczaj parlamentarny, polegający na tym, że do tej pory kandydatów na stanowisko sędziego TK zgłaszali posłowie różnych klubów, w tym partii opozycyjnych (...). Gdyby Sejm VII kadencji przyjął za podstawę sposobu zgłaszania kandydatów przepisy ustawy o TK [z 2015 r.], do czego obligowały go reguły poprawnego stosowania prawa, parlamentarny zwyczaj nie zostałby złamany. Wbrew utrwalonej praktyce Sejm VII kadencji oddał jednak prawo zgłoszenia kandydatów w ręce Prezydium Sejmu, opierając się na przepisach regulaminu Sejmu, bo dało mu to możliwość ograniczenia potencjalnych zgłoszeń do wymaganego minimum. Było to także naruszeniem zasady, że liczba zgłoszeń kandydatów powinna przewyższać ilość stanowisk do objęcia, jak miało to miejsce w przeszłości. Natomiast sama czynność zgłoszeni[a] kandydatów na stanowisko sędziego TK nastąpiła w terminie określonym w ustawie, który wydłużał Sejmowi VII kadencji czas do dokonania wyboru (...). Jest rzeczą oczywistą, że organ państwowy stosujący prawo nie może w podejmowaniu czynności wywołujących skutki prawne postępować tak, że «dobiera» sobie przepisy z różnych aktów prawnych w zależności od tego, który jest dla niego bardziej korzystny. Tego rodzaju naruszenie reguł stosowania prawa stanowi istotną wadliwość podjętej czynności konwencjonalnej (tu: aktu wyboru) i organ po stwierdzeniu tej okoliczności może uchylić się od skutków takiej czynności” (tamże, s. 21-23). Ponadto wybór osób na stanowiska sędziów TK 8 października 2015 r. nie miał charakteru „indywidualnego” w rozumieniu art. 194 ust. 1 Konstytucji, albowiem był oparty na art. 137 ustawy o TK z 2015 r., który przewidywał mechanizm nieodnoszący się „do różnego w czasie upływu kadencji sędziów TK” (tamże, s. 29).

Wysunięte w doktrynie prawniczej zastrzeżenia dotyczące uchwał z 8 października 2015 r. wiązały się zatem między innymi z tym, że zgodnie z ustawą o TK z 2015 r., kompetencja zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego TK przysługiwała łącznie Prezydium Sejmu „oraz” grupie co najmniej 50 posłów (spójnik koniunkcji), co stanowiło odejście od wcześniejszego rozwiązania przewidzianego w art. 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. Nr 102, poz. 643), zgodnie z którym prawo przedstawiania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału przysługiwało co najmniej 50 posłom „lub” Prezydium Sejmu (spójnik alternatywy łącznej). W kontekście uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. zauważono, że „[d]o tej pory sędziowie TK byli wybierani wyłącznie na podstawie przepisów regulaminu Sejmu. [Art.] 30 regulaminu Sejmu stosowany był nieprzerwanie do 2015 [r.] w ten sposób, że kandydatów na stanowisko sędziego TK wskazywało zawsze co najmniej 50 posłów z różnych ugrupowań politycznych, nigdy zaś Prezydium Sejmu. Uznawano bowiem, że tylko taki tryb wyłaniania kandydatów odpowiada konstytucyjnemu nakazowi zapewnienia pluralizmu w obsadzie personalnej Trybunału Konstytucyjnego. Utrwalony przez długoletnią praktykę sposób wyboru sędziów TK został przy wyborze przeprowadzonym 8 października 2015 [r.] przez Sejm VII kadencji świadomie złamany” (A. Dziadzio ..., s. 19). Z kolei, zgodnie z regulaminem Sejmu, prawo to przysługiwało odrębnie każdemu z legitymowanych podmiotów („albo” – spójnik alternatywy rozłącznej). Odmiennie określono też termin zgłoszenia kandydatury na stanowisko sędziego TK. Z jednej strony, regulamin Sejmu odnosił się do dnia upływu kadencji sędziego TK. Z drugiej strony, ustawa o TK z 2015 r. jako termin zbiorczego zgłoszenia kandydatur określiła upływ 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Ta ostatnia kwestia wiązała się zaś z problemem naruszenia przez art. 137 ustawy o TK z 2015 r. art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wybór sędziów TK ma charakter indywidualny.

W monografii dotyczącej konfliktu wokół TK w latach 2015-2016 Lech Mażewski zauważył, że „[w] trakcie wyboru tych kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego obowiązywały dwie odmienne regulacje prawne: jedna zawarta w [ustawie o TK

z 2015 r.], druga wynikająca z [rozdziału] 5 [d]ziału I [r]egulaminu Sejmu (...). Było to wyraźnie widoczne w tym elemencie trybu zgłaszania kandydatów, jakim jest wskazanie podmiotu mającego uprawnienie do zgłoszenia kandydatów na sędziów TK. Sejm nie posłużył się tu rozwiązaniem przewidzianym w art. 19 ust. 1 [ustawy o TK z 2015 r.], lecz unormowaniem regulaminowym i w rezultacie kandydatów zgłosiło tylko Prezydium Sejmu (...). Jednak w odniesieniu do terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK oraz w sprawie samego wyboru sędziów Sejm zastosował się do regulacji ustawowej. W ten sposób wybór tych kandydatów na stanowisko sędziego TK przez Sejm 8 października 2015 r. był wadliwy od samego początku, skoro w nieuprawniony sposób połączono elementy dwóch trybów, zamiast zdecydować się na jeden z nich” (L. Mażewski, *Wiele hałasu o nic? Konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015-2016 w perspektywie rozważań modelowych*, Warszawa-Radzymin 2017, s. 101). Podobnie wypowiedział się również Bogusław Banaszak: „Równoczesne występowanie dwóch regulacji – ustawowej i regulaminowej – odmiennie normujących te same zagadnienia prowadzi do negatywnych skutków w praktyce stosowania prawa i w efekcie może decydować o wadliwości całego procesu wyboru sędziów TK. Nakłada się na to brak wyraźnego, generalnego rozgraniczenia materii objętych normowaniem – z jednej strony – ustawy, a z drugiej strony – regulaminem Sejmu. Istnienie odrębnej ustawy regulującej dany kompleks stosunków społecznych nie oznacza wyłączenia tej materii z zakresu normowania regulaminu izby. Oczywiście jest przy tym, że nie można w ramach jednego procesu wyborczego stosować norm pochodzących z dwóch aktów prawnych z sobą niezharmonizowanych” (*Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2016, s. 107).

Krytycznie praktykę Sejmu VII kadencji ocenił Jarosław Mikołajewicz w rozważaniach dotyczących legitymizacji TK w kontekście obsady stanowisk sędziowskich, omawiając gwarancje dotyczące polskiego sądu konstytucyjnego. Zauważył bowiem, że „[z]apewne te wszystkie instytucjonalne gwarancje nie znoszą samej możliwości ingerencji innych organów w działalność Trybunału Konstytucyjnego, ale w jakimś stopniu możliwość taką ograniczają, co nie znaczy, że znoszą wpływ aktualnej większości parlamentarnej i egzekutywy na bieżącą działalność Trybunału. Aczkolwiek jest rzeczą oczywistą, że to aktualna większość parlamentarna decyduje o obsadzie poszczególnych stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego i – jak na to wskazuje dotychczasowe doświadczenie – większość ta kieruje się własną wewnętrzną logiką, która zapewne z jakimkolwiek pojmowaniem dobra wspólnego może się nader rozmiąć” (*Kilka uwag o legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego w kontekście obsady stanowisk sędziowskich*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 217). W przypisie do tego fragmentu jego autor stwierdził: „[p]rzykładem są wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego we wrześniu 2015 r. w trybie ustawy [o TK z 2015 r.]. Sposób wprowadzenia tej ustawy, jej bylejakość oraz sam tryb przeprowadzenia wyborów sędziów jest, jak dotychczas, największym zamachem polityków na autorytet Trybunału. Pomijając, że umożliwia postawienie pytania o legitymizację-prawomocność wyboru 1/3 składu Trybunału! (wątpliwość taka zresztą została sformułowana, zob. M. Dobrowolski, *Prezydent powinien się wstrzymać z przyjęciem ślubowania nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, *Gazeta Prawna* z 16.10.2015 r.), to dodatkowo stawia pod znakiem zapytania nawet polityczną różnorodność obsady trybunałowej. «Skok» na Trybunał «rzutem na taśmę» dokonała odsunięta z hukiem przez wyborców od władzy koalicja PO i PSL z mniej jawnym udziałem – w ogóle wypchniętych poza Sejm – SLD i Ruchu Paliкота (w danej chwili mieniącego się bodajże Twoim Ruchem). Z punktu widzenia interesu państwa emocje polityczne wkrótce ustaną, a zasiana wątpliwość co do prawomocności obsady Trybunału może przynieść niepowetowane straty dla samego ładu społecznego” (tamże, s. 217-218).

W podobnym tonie wypowiedział się również A. Dziadzio, który stwierdził: „[d]la nikogo z obserwatorów sceny politycznej nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawy [o TK z 2015 r.], pozwalające na wybór pięciu sędziów TK w 2015 [r.] przez ówczesną większość parlamentarną, miały na celu zdominowanie przez nią składu osobowego tej instytucji niemal w stu procentach – gdyby to się stało, w składzie Trybunału pozostałaby tylko jedna osoba niewybrana przez tę większość. Wprowadzany do ustawy nowy termin zgłaszania kandydatów na sędziego TK umożliwił ustępującej ekipie sejmowej wybór trzech sędziów na miejsce tych, których kadencja wygasła 6 listopada 2015 [r.] – w ten sposób na wybór niejako zarezerwowano sobie 10 dni. W przeciwnym wypadku ustępująca koalicja rządowa mogłaby nie zdążyć z dokonaniem wyboru, mając na to zaledwie dwa dni (zgodnie z regulaminem Sejmu trzydziestodniowy termin – sprzed uchwalenia ustawy – do zgłoszenia kandydatów upływałby 7 października, a ostatnie posiedzenie Sejmu upływającej kadencji przewidziano na 8-9 października 2015 [r.]). Antykonstytucyjne działania poprzedniej koalicji rządowej – potwierdzone w wyroku TK z (...) 3 grudnia 2015 [r.] – były niejako widoczne gołym okiem dla każdego, kto w ich ocenie nie kierował się względami politycznymi” (A. Dziadzio ..., s. 13-14).

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji, na mocy postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 1074), miało miejsce 12 listopada 2015 r. Zgodnie z art. 98 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, kadencja Sejmu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. VII kadencja Sejmu zakończyła się zatem 11 listopada 2015 r. Z kolei na mocy postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 1017) wybory parlamentarne w Polsce odbyły się w niedzielę 25 października 2015 r. Zgodnie z art. 109 ust. 2 Konstytucji, Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenie Sejmu na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 98 ust. 3 i 5 Konstytucji. W świetle tego unormowania Prezydent mógł w 2015 r. zwołać pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji już na dzień wcześniejszy niż 12 listopada 2015 r., w szczególności przed 6 listopada 2015 r., gdy upływały kadencje trzech sędziów TK. Zdaniem L. Mażewskiego „Sejm VII kadencji dokonując wyborów sędziów TK miał świadomość, że kadencje sędziów, na miejsce których wybiera następców, wygasną już po wyborach, a być może nawet i po wygaśnięciu kadencji samego Sejmu (...). Słowem, sędziów wybranych na zapas mogło być więcej niż dwóch, jak się ostatecznie stało, a zależało to jedynie od decyzji nowego prezydenta Andrzeja Dudy” (L. Mażewski ..., s. 100). Co istotne, działanie Sejmu VII kadencji było diametralnie różne od wykształconej wcześniej praktyki parlamentarnej, gdyż – jak zauważył L. Mażewski – „inaczej postąpił Sejm II kadencji, który postanowił nie obsadzać 3 stanowisk sędziów (utworzonych po powiększeniu składu TK z 12 do 15 sędziów w związku z nową Konstytucją) i pozostawić to nowo wybranemu Sejmowi. Większość w izbie miał wtedy Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe, które zachowały się odmiennie niż partie rządzące 18 lat później – mimo że sondaże w obu przypadkach wskazywały na przegraną ugrupowań rządzących w nadchodzących wyborach” (L. Mażewski ..., s. 100).

Mariusz Muszyński, dokonując szerokiej analizy prawnej wyboru sędziów TK w 2015 r., zauważył przy tym, że „[p]rzyjęcie przez Sejm VII kadencji w ostatnich miesiącach swojego urzędowania ustawy [o TK z 2015 r.] z jej art. 137 miało na celu stworzenie warunków prawnych umożliwiających koalicji PO/PSL obsadzenie wszystkich wakatów w Trybunale zwalnianych w 2015 r. Według uchylanego stanu prawnego, koalicja PO/PSL nie byłaby w stanie przeprowadzić obsady żadnego wakatu w Trybunale Konstytucyjnym

zwalnianego w 2015 r. wcześniej niż w połowie października. Prezydent B. Komorowski wsparł (...) legislacyjną manipulację poprzez odmowę pozostawienia decyzji o zarządzeniu wyborów parlamentarnych nowo wybranemu prezydentowi A. Dudzie. Tą decyzją chciał stworzyć perspektywę czasową ułatwiającą koalicji PO/PSL «skok na Trybunał». Wyznaczenie wyborów parlamentarnych na pierwszy lub drugi możliwy termin (11 lub 18 października) eliminowało – pod rządami ustawy z 1997 r. – taką możliwość całkowicie. Jednak nawet jeśli wybory parlamentarne wyznaczono by na 25 października, przeprowadzenie wyboru sędziów TK byłoby także wątpliwe” (*Anatomia „spisku”. Analiza prawna procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jesienią 2015 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2017, s. 100).

Podjmując uchwały z 25 listopada 2015 r. Sejm VIII kadencji, w odróżnieniu od Sejmu X kadencji, dysponował stosownymi analizami prawnymi. Przykładowo B. Banaszak (opinia nr BAS-69/15A z 24 listopada 2015 r. zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych) zauważył, że liczne przepisy ustawy o TK z 2015 r. normujące procedurę wyboru sędziów TK i będące podstawą takiego wyboru 8 października 2015 r., w jego opinii, były niekonstytucyjne: art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 137 ustawy o TK z 2015 r. niezgodne z art. 112 (zasada autonomii parlamentu) i art. 2 Konstytucji (zasada poprawnej legislacji), art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK z 2015 r. naruszał zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. naruszał regułę prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji, art. 137 ustawy o TK z 2015 r. naruszał art. 4 Konstytucji i art. 18 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. dyskryminował osoby starsze i naruszał art. 32 ust. 2 Konstytucji. Autor opinii zwrócił również uwagę na zastosowanie w sprawie wyboru sędziów TK norm z niezharmonizowanych aktów normatywnych, przekładające się na wadliwość całego procesu tego wyboru. Stwierdził ponadto, że „procedura obsadzania stanowiska sędziego TK nie jest zakończona przed złożeniem ślubowania przed Prezydentem i uznać powinno się, że procedura ta podlega zasadzie dyskontynuacji. (...) Prezydent nie odbiera ślubowania od osób wybranych na stanowisko sędziego TK” (s. 15).

W postanowieniu o sygn. U 8/15 Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że nie przysługuje mu kompetencja do kontrolowania uchwały Sejmu o wyborze sędziego TK oraz uchwały Sejmu o stwierdzeniu braku mocy prawnej uchwały o wyborze sędziego TK. W wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15 Trybunał Konstytucyjny nie dokonał również kontroli zgodności art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu z art. 137 ustawy o TK z 2015 r. Po pierwsze, nie było to przedmiotem wniosków w obydwu sprawach. Po drugie szczególny charakter regulaminu Sejmu, wynikający z art. 112 Konstytucji, budzi poważne wątpliwości w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli zgodności przepisów regulaminu Sejmu z ustawami. Tym bardziej nie jest kompetencją Trybunału Konstytucyjnego kontrolowanie zgodności nie-normatywnych uchwał Sejmu z regulaminem Sejmu. Taką niezgodność stwierdził Sejm VIII kadencji w treści uchwał z 25 listopada 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w treści *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r.* (dalej: *Informacja TK za 2016 r.*) wskazał decydujące znaczenie uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. dla prawidłowej obsady stanowisk sędziowskich w Trybunale. Sejm stwierdził w nich, że w związku z nieprawidłowościami w procedurze wyboru sędziów TK, wybór przeprowadzony 8 października 2015 r. nie został skutecznie i prawnie wiążąco dokonany. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, po przyjęciu tych uchwał istniały trzy nieobsadzone miejsca sędziowskie w Trybunale (za sędziów: Marię Gintowt-Jankowicz, Wojciecha Hermelińskiego, Marka Kotlinowskiego) oraz zbliżał się koniec kadencji dwóch sędziów (Zbigniewa Cieślaka – 2 grudnia 2015 r. oraz Teresy Liszcz – 8 grudnia 2015 r.).

W związku z uchwałami z 8 października 2015 r., Sejm 2 grudnia 2015 r. dokonał wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału: Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego,

Mariusza Muszyńskiego, Piotra Pszczółkowskiego i Julii Przyłębskiej. Prezydent przyjął ślubowanie od sędziów wybranych odpowiednio: 3 grudnia (czterej sędziowie) i 9 grudnia (sędzia Julia Przyłębska).

Sentencja wyroku o sygn. K 34/15 nie dotyczyła osób wybranych 8 października 2015 r. Procedura wyboru sędziego składa się z kilku etapów, a wyrok o sygn. K 34/15 dotyczył wyłącznie pierwszego z nich, tj. podstawy prawnej umożliwiającej składanie wniosków zawierających nazwiska kandydatów na sędziów TK. Procedura rozpoczęta 8 października 2015 r. nie została natomiast sfinalizowana ze względu na: odkryte błędy w procedurze wyboru, podjęcie uchwał z 25 listopada 2015 r. oraz dokonanie 2 grudnia 2015 r. wyboru sędziów Trybunału na nieobsadzone stanowiska sędziowskie. Sejm, podejmując uchwały z 25 listopada 2015 r., nie znał przy tym wyroku Trybunału o sygn. K 34/15, który zapadł 3 grudnia 2015 r., zatem nie można odczytywać działania Sejmu jako kwestionowanie tego orzeczenia. Wybór sędziów 2 grudnia 2015 r. był natomiast jedynie zastosowaniem ustawy o TK z 2015 r. z uwagi na brak obsadzenia pięciu stanowisk sędziowskich. Warto zauważyć, że Trybunał nie mógł ocenić w sentencji wyroku samego aktu wyboru sędziów, ponieważ ocena aktów wydawanych w zakresie kompetencji kreacyjnych Sejmu leży poza zakresem kognicji Trybunału (zob. art. 188-189 Konstytucji).

Po przejściu w stan spoczynku Prezesa Andrzeja Rzeplińskiego weszła w życie ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: ustawa – przepisy wprowadzające). Na jej podstawie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału sędzi Julii Przyłębskiej. Przepisy tej ustawy zobowiązywały sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału do przydzielenia spraw sędziom Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta i stworzenia im warunków umożliwiających wypełnianie obowiązków sędziego Trybunału. Włączeni do orzekania zostali sędziowie: Henryk Cioch, Lech Morawski oraz Mariusz Muszyński. Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073, ze zm.). „[s]tosunek 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”. Tym samym ustawodawca przesądził jednoznacznie, jaki skład Trybunału Konstytucyjnego został ukształtowany w 2015 r., przecinając istniejące spory. Uchwała stanowiąca przedmiot kontroli w niniejszej sprawie nie może tego zmienić, będąc aktem prawnym położonym niżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa.

Trybunał Konstytucyjny nie orzekł o wyborze sędziów TK w wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15 oraz w postanowieniu o sygn. U 8/15, co wyraźnie stwierdził również w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17 (OTK ZU A/2017, poz. 79). W uzasadnieniu ostatniego wyroku Trybunał wskazał, że podziela stanowisko zajęte w uzasadnieniach postanowień dotyczących odmowy wyłączenia sędziów TK z: 15 lutego 2017 r., sygn. K 2/15 (OTK ZU A/2017, poz. 7), 8 marca 2017 r., sygn. K 24/14 (niepubl.), 19 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15 (OTK ZU A/2017, poz. 27) i 27 lipca 2017 r., sygn. U 1/17 (niepubl.), iż – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – nie wypowiedział się dotychczas w sposób wiążący o statusie prawnym któregośkolwiek z sędziów Trybunału. Wymienione przez wnioskodawcę orzeczenia nie stanowią od tego wyjątku. W szczególności w wyroku o sygn. K 34/15 przyjęto m.in., że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. „zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”, a z kolei „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Jak wynika z treści tej części sentencji, Trybunał orzekł nie o wyborze sędziów, lecz o hierarchicznej

zgodności art. 137 ustawy o TK z 2015 r., określającego termin zgłoszenia kandydatur na sędziów TK, z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał raz jeszcze podkreślił, co powinno być oczywiste, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. dotyczył jedynie terminu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, którzy mieli zająć miejsca po upływie kadencji pięciu sędziów Trybunału w listopadzie i grudniu 2015 r. Wykonanie wyroku o takiej sentencji nie powinno polegać na kwestionowaniu wyboru sędziów, tylko na wprowadzeniu do ustawy zgodnej z art. 194 ust. 1 Konstytucji regulacji terminu zgłaszania kandydatów na sędziów TK w przyszłości.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, w *Informacji TK za 2016 r.*, że od 3 grudnia 2015 r. składał się z 15 sędziów, a Sejm VIII kadencji skutecznie stwierdził, iż wybór dokonany 8 października 2015 r. nie miał mocy prawnej. Kwestia konstytucyjności art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie miała znaczenia podczas wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r., gdyż nie stanowiła podstawy oceny przez Sejm VIII kadencji wyboru dokonanego 8 października 2015 r. Trybunał nie odniósł się też w wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15 do tego, które z uchwał Sejmu o wyborze sędziów TK są prawidłowe, i co za tym idzie, kto jest prawidłowo wybrany na urząd sędziego TK. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Trybunał w postanowieniu o sygn. U 8/15.

Uzyskanie statusu sędziów TK przez Lecha Morawskiego, Henryka Ciocha i Mariusza Muszyńskiego nie budzi wątpliwości. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w grudniu 2015 r., sędzią TK była osoba, która została wybrana przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. oraz złożyła, stosownie do art. 21 ust. 1 tej ustawy, ślubowanie wobec Prezydenta. Czynność konwencjonalna została zatem ustanowiona w formie koniunkcji wyboru przez Sejm i ślubowania wobec Prezydenta. Warunki sprawowania urzędu przez wskazanych sędziów TK zostały zatem spełnione, na co uwagę zwrócili sędziowie TK Julia Przyłębska i Piotr Pszczółkowski w zdaniach odrębnych do wyroku TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU A/2018, poz. 31).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z wyroków o sygn. K 34/15 i K 35/15 nie wynika, wbrew sformułowaniu zawartemu w kontrolowanej w niniejszym postępowaniu uchwale, że Sejm VII kadencji mógł dokonać wyboru 3 sędziów Trybunału na miejsca, które zwalniały się 6 listopada 2015 r., natomiast Sejm VIII kadencji mógł dokonać wyboru 2 sędziów na miejsca, które zwalniały się 2 i 8 grudnia 2015 r. Z wyroku o sygn. K 34/15 wynika jedynie, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”, a „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji” (pkt 8 sentencji). Z wyroku o sygn. K 35/15 wynika jedynie, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. „w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku art. 7 Konstytucji” (pkt 5 sentencji). Wyroki te odnosiły się tylko do przepisów prawnych, albowiem TK jako sąd prawa nie ma kompetencji do ingerowania w funkcję kreacyjną Sejmu. Ponadto, czego nie zauważyli projektodawcy uchwały, art. 137 i art. 137a ustawy o TK z 2015 r. nie miały nic wspólnego z wyborem sędziów TK przez Sejm 2 grudnia 2015 r. Wskazane przepisy prawne nie miały w tym zakresie zastosowania – nie stanowiły podstawy prawnej uchwał podjętych przez Sejm VIII kadencji. Odwołanie się w kontrolowanej uchwale, jak również w uzasadnieniu jej projektu, do wyroków o sygn. K 34/15 i K 35/15 ma charakter oczywiście arbitralny, gdyż nie znajduje oparcia w jakimkolwiek fragmencie sentencji, który podważałby skuteczność wyborów sędziów TK w grudniu 2015 r.

W swoim orzecznictwie TK poruszył jednak istotną kwestię, którą pomija się w wypowiedziach kwestionujących status sędziów TK Lecha Morawskiego, Henryka Ciocha i Mariusza Muszyńskiego: „[ś]lubowanie składane wobec Prezydenta (...) nie stanowi wyłącznie

podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne. Z tego względu włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa” (wyrok o sygn. K 34/15). Jednoznacznie świadczy to o tym, że procedura wyboru sędziego TK nie kończy się w momencie podjęcia stosownej uchwały przez Sejm, lecz dopiero w momencie złożenia ślubowania wobec Prezydenta. Dopiero łączne dopełnienie tych czynności wywołuje skutek prawny w postaci uprawnienia danej osoby do objęcia urzędu i orzekania. Roman Hauser, Andrzej Jakubecki oraz Krzysztof Ślebzak, a także Bronisław Sitek i Andrzej Sokala nigdy nie uzyskali statusu sędziów TK. Wskazane osoby nie złożyły ślubowania wobec Prezydenta. Przyjęcie takich ślubowań przez głowę państwa, stosownie do treści uchwał z 25 listopada 2015 r., stanowiłoby konstytucyjnie niedopuszczalną ingerencję Prezydenta w funkcję kreacyjną Sejmu. Uchwały z 8 października 2015 r. nie domknęły procesu wyboru sędziów TK. Skutek taki wywołało dopiero przyjęcie 3 i 9 grudnia 2015 r. ślubowań od sędziów TK przez Prezydenta. Należy bowiem pamiętać, że w ramach całej procedury wyboru sędziego TK jej włodarzem, aż do chwili złożenia ślubowania przez wybraną osobę wobec Prezydenta, jest Sejm. W granicach temporalnych tej procedury Sejm może z tego względu konwalidować podjęte przez niego czynności, zaś żaden inny organ władzy publicznej nie posiada kompetencji do władczej ingerencji w ten proces. Z kolei domknięcie procedury wyboru sędziego TK, wiążące się ze złożeniem przez wybraną przez Sejm osobę ślubowania wobec Prezydenta, wywołujące skutek prawny, jakim jest uzyskanie uprawnienia do objęcia urzędu i orzekania, sprawia, że Sejm traci wskazaną kompetencję do konwalidacji, wiążącej się ze stwierdzeniem braku mocy prawnej i skuteczności aktu dotyczącego wyboru osoby, która uzyskała, zgodnie z opisaną procedurą, status sędziego TK. Tym bardziej dotyczy to uchylecia, zniesienia, stwierdzenia nieważności czy nieistnienia takiego aktu przez Sejm. Z tego względu stwierdzenie przez Sejm w uchwale, że dziesięć wskazanych w niej uchwał Sejmu jest „pozbawionych mocy prawnej i nie wywołało skutków w nich przewidzianych” jest pozbawione jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Innymi słowy, uchwała nie wywołała żadnego skutku prawnego, w odniesieniu do statusu sędziów TK, osób wybranych w grudniu 2015 r., które złożyły ślubowanie wobec Prezydenta, a także Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka, którzy wybrani zostali przez Sejm – odpowiednio 15 września 2017 r. (M. P. poz. 873) i 26 stycznia 2018 r. (M. P. poz. 134) oraz również złożyli takie ślubowania odpowiednio 18 września 2017 r. i 30 stycznia 2018 r. Uchwała stanowiąca przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu przyjęta została poza granicami temporalnymi wskazanymi procedur wyboru sędziów TK.

Arbitralność wypowiedzi kwestionujących status sędziów TK wybranych przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 r., 15 września 2017 r. i 26 stycznia 2018 r. może obrazować to, że stosowanie w przyszłości podobnej interpretacji mogłoby prowadzić do stwierdzenia braku mocy prawnej i niewywołania skutków przewidzianych w jakimkolwiek akcie, polegającym na wyborze jakiegokolwiek organu władzy publicznej, gdy piastun tego organu objął urząd.

Na marginesie Trybunał dodał, że orzeczenia TK wywołują, co do zasady, skutki prawne prospektywnie, nie zaś retrospektywnie, to znaczy nie wywołują skutków kasatoryjnych. Wskazane wyżej wyroki o sygn. K 34/15 i K 35/15 zostały wydane już po zamknięciu

procedur wyboru sędziów TK w grudniu 2015 r. Jeżeli zaś chce się wyeliminować akty stosowania prawa wydane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu prawnego przed stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, to należy uruchomić określone prawem procedury. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. W systemie prawnym nie istnieją jednak takie procedury w odniesieniu do wyboru sędziów TK. Z tego względu w uchwale, ani w uzasadnieniu jej projektu, nie wskazano stosownej podstawy prawnej, bo jej po prostu nie ma. Żaden organ władzy publicznej nie został wyposażony w kompetencję w tym zakresie i nie może jej domniemywać. Wznowienie postępowania w celu wykonania orzeczenia TK w odniesieniu do wyboru sędziów TK, jeżeli kiedykolwiek takie orzeczenie by zapadło, możliwe byłoby wyłącznie w sytuacji, gdyby na mocy przepisów prawnych rangi konstytucyjnej *expressis verbis* ustanowiono by odpowiednią procedurę. Art. 190 ust. 4 Konstytucji nie może przy tym być samodzielną podstawą wznowienia takiego postępowania, albowiem nie określa zasad ani trybu „właściwych dla danego postępowania”. Owa samoistność nie znika w razie powołania w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji przepisu ustawy, regulaminu, uchwały czy też orzeczenia. Aby art. 190 ust. 4 Konstytucji mógłby być związkową podstawą wznowienia postępowania dotyczącego wyboru sędziego TK, konieczne byłoby także powołanie przepisu prawnego o mocy prawnej równej Konstytucji, który *explicite* określałby zasady i tryb takiej procedury. *De lege lata* taka podstawa prawna nie istnieje w systemie prawnym obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej. Procedura ta musiałaby zostać dopiero ustanowiona w trybie określonym w art. 235 Konstytucji. Z tego względu nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych, aby uznać, że uchwała stanowiła akt stosowania prawa wydany na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Należało jeszcze raz stanowczo podkreślić, że kwestionowanie statusu sędziów TK nie ma żadnego umocowania w orzecznictwie TK. Jediną a wskazaną powyżej sprawę rozpoznawaną przez TK, która bezpośrednio dotyczyła uchwał o wyborze sędziów, Trybunał Konstytucyjny umorzył postanowieniem z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, ze względu na brak własnej kognicji. L. Mażewski zauważył, że na gruncie tego postanowienia „wolną rękę w kwestii obsady 5 stanowisk sędziów konstytucyjnych posiadał Sejm, a tym samym Prezydent (...) mógł się zachować zgodnie z jego dyspozycjami [tj. Sejmu] z listopada i grudnia 2015 r.” (L. Mażewski ..., s. 114). W sentencji żadnego wyroku TK nie orzeczono uchylenia, zniesienia, braku mocy prawnej, nieskuteczności, nieważności czy nieistnienia jakiegokolwiek z uchwał dotyczących wyboru sędziów TK, ani nie stwierdzono niekonstytucyjności podstaw prawnych wyboru sędziów TK dokonanego przez Sejm VIII kadencji. Wybór sędziów TK w grudniu 2015 r., jak również w 2017 r. i 2018 r., nie naruszył zatem w jakimkolwiek stopniu art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższej analizy jednoznacznie wynika, że dotychczasowe orzeczenia Trybunału nie ukształtowały statusu prawnego żadnego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

7.1.4. Brak prawnie wiążącego wpływu orzecznictwa ETPC na konstytucyjny status sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał przypomniał, że w wyroku z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21 (OTK ZU A/2022, poz. 9) orzekł, iż art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim przyznaje ETPC kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał podkreślił, że nie ma żadnych podstaw prawnych ani faktycznych do kwestionowania statusu któregokolwiek z sędziów zasiadających w polskim



sądzie konstytucyjnym. Nie istnieją w polskim porządku prawnym żadne mechanizmy pozwalające na weryfikację prawidłowości ich wyboru. Tym bardziej niedopuszczalne jest dokonywanie oceny w tym zakresie przez jakikolwiek organ międzynarodowy. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybranych przez Sejm, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta. Odnośnie wyroku ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18; dalej: wyrok w sprawie Xero Flor) Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/21 orzekł, że „1. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze konwencji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji”.

Uzasadniając takie rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „Trybunał ocenia zgodność z Konstytucją przepisu umowy międzynarodowej (tu: Konwencji) w rozumieniu nadanym mu przez ETPC w procesie orzecznictwym. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny pełni konstytucyjną rolę «sądu ostatecznego słowa». Wypełniając swą rolę, Trybunał jest zobowiązany do stania na straży suwerenności Rzeczypospolitej i nie może pozwolić, by ETPC, wykorzystując swoje kompetencje orzecznicze w dziedzinie międzynarodowych praw człowieka, ingerował w ustrój prawny polskich organów konstytucyjnych. Polska, ratyfikując Konwencję, nie wyraziła w tym zakresie zgody na jurysdykcję ETPC. Obowiązkiem Trybunału jest obrona polskiej tożsamości konstytucyjnej. Służy temu kontrola, czy norma o treści ukształtowanej w orzecznictwie ETPC mieści się w polskim systemie konstytucyjnym z perspektywy zasady nadrzędności Konstytucji, wyrażonej w jej art. 8 ust. 1”. W wyroku TK przywołał obszerne orzecznictwo (zob. wyrok z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49 oraz powołane tam wyroki z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108; 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97 oraz postanowienie z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177; por. także wyrok TK o sygn. K 3/21).

Natomiast w wyroku o sygn. K 7/21 Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji jest niezgodny z konstytucyjnymi wzorcami kontroli w zakresie, w jakim: 1) pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym, 2) przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą” dopuszcza pomijanie przez ETPC lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, oraz umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPC lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji, jak również upoważnia ETPC lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

W postanowieniach o sygn. P 7/20 (OTK ZU A/2021, poz. 30; M. P. poz. 557), 31 sierpnia 2021 r., sygn. K 3/21 (niepubl.), 18 stycznia 2022 r., sygn. K 7/21 (niepubl.) i 22 lutego 2022 r., sygn. P 10/19 (niepubl.) Trybunał uznawał za całkowicie bezpodstawną argumentację odnoszącą się do domniemych skutków wyroku w sprawie Xero Flor. Trybu-

nał Konstytucyjny przypomniał, że w wyroku tym ETPC w sposób nieuprawniony wykroczył poza swoją właściwość, dokonując oceny legalności ukształtowania składu Trybunału Konstytucyjnego. Jest to bezprecedensowe wkroczenie w kompetencje konstytucyjnych organów władzy Rzeczypospolitej – Sejmu, który dokonuje wyboru sędziego oraz Prezydenta, wobec którego wybrany sędzia składa ślubowanie. Konkluzje podważające prawidłowość wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VIII kadencji w 2015 r., na których ETPC oparł swe rozstrzygnięcie, dowodzą zarówno braku znajomości polskiego porządku prawnego, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Wbrew temu, co wynika z wyroku w sprawie Xero Flor, Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się dotychczas prawomocnie o statusie prawnym któregokolwiek z sędziów Trybunału. W szczególności wymaga ponownego podkreślenia, że nie orzekał w tej kwestii w sprawie o sygn. K 34/15. Wydany w tej sprawie wyrok, na który powołuje się ETPC, najkrócej rzecz ujmując, nie jest wyrokiem o prawidłowości wyboru któregokolwiek z sędziów, lecz jest wyrokiem o prawie, o zgodności bądź niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o TK z 2015 r.

W wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także w kwestii ostatniego etapu procedury wyboru sędziego Trybunału, jakim jest złożenie ślubowania wobec Prezydenta. Przytoczone wcześniej słowa Trybunału jednoznacznie świadczą, że procedura wyboru kończy się złożeniem ślubowania wobec Prezydenta z tym skutkiem, że tylko sędzia, który ślubowanie takie złożył, jest uprawniony do objęcia urzędu i orzekania.

Kwestie te, w zakresie braku podstaw do kwestionowania statusu któregokolwiek z sędziów, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w postanowieniu o sygn. K 2/15 oraz licznych innych postanowieniach, oddalających wnioski o wyłączenie sędziów Trybunału z orzekania. Wymienione w wyroku w sprawie Xero Flor orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie dotyczyły oceny prawidłowości wyboru określonych osób na stanowisko sędziego, lecz dotyczyły hierarchicznej kontroli zgodności przepisów ustawy z Konstytucją.

W polskim systemie prawnym nie istnieją organy ani mechanizmy, które umożliwiłyby weryfikację legalności wyboru sędziów Trybunału. Za niewłaściwy w tym zakresie uznał się sam Trybunał Konstytucyjny, który w przytaczanym już, wydanym w pełnym składzie, postanowieniu o sygn. U 8/15 umorzył postępowanie w sprawie kontroli zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu VIII kadencji dotyczących wyboru sędziów Trybunału. Nie mógł postąpić inaczej, albowiem ustrojodawca nie stworzył narzędzia kontroli kreacyjnej kompetencji Sejmu, a więc nie wprowadził procedury umożliwiającej dokonywanie przez którąkolwiek z dwóch pozostałych władz – sądowniczą i wykonawczą – wzruszenia uchwał o wyborze sędziów Trybunału; nie dał też takiej możliwości samemu Trybunałowi.

W tym świetle każda próba podważenia statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zarówno przez organy krajowe, jak i międzynarodowe, jest istotnym naruszeniem uprawnień Sejmu i Prezydenta oraz godzi w konstytucyjną zasadę podziału i równoważenia się władz.

Skład Trybunału w każdej rozpoznawanej przez niego sprawie jest obsadzany prawidłowo, a wszyscy zasiadający w nim sędziowie są wybrani legalnie. Kwestionowanie statusu sędziów Trybunału, mimo że jest nieskuteczne, godzi w porządek konstytucyjny i deprecjonuje rolę polskiego sądu konstytucyjnego, wpływając destabilizująco na porządek prawny (podobnie w postanowieniu o sygn. P 7/20).

## 7.2. Procedura wyboru Prezesa TK.

Zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji, „Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Sejm, sądy powszechne ani sądy administracyjne nie mają kompetencji do prawnie wiążących ocen ani tym bardziej weryfikacji procedury wyboru kandydatów na Prezesa TK. Podobnie takiej weryfikacji nie pod-

lega, co oczywiste, postanowienie Prezydenta o powołaniu sędziego TK na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał przypominał, że ustawa – przepisy wprowadzające nałożyła na sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału również obowiązek przeprowadzenia procedury przedstawienia Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Na podstawie przepisów tej ustawy zostało zwołane i przeprowadzone Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, w którym udział wzięło 14 sędziów TK.

Wybór kandydatów na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nastąpił w grudniu 2016 r. na podstawie art. 20 i art. 21 ustawy – przepisy wprowadzające. Wybór kandydatów na Prezesa Trybunału został dokonany w drodze głosowania z wyłączeniem jawności (głosowanie tajne), z wykorzystaniem kart do głosowania. Rezultatowi głosowania nadano formę uchwały.

Zgodnie z art. 23 pkt 1 ustawy – przepisy wprowadzające jej art. 20 i art. 21 weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. „Dziennik Ustaw” poz. 2074 został opublikowany 19 grudnia 2016 r., ustawa – przepisy wprowadzające weszła zatem w życie 20 grudnia 2016 r. Prezes TK został powołany 21 grudnia 2016 r. postanowieniem Prezydenta.

Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego stanowi prerogatywę Prezydenta, a wybór kandydatów na Prezesa TK jest wyłączną kompetencją Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm nie posiada żadnego umocowania do recenzowania decyzji Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego.

7.3. Trybunał stwierdził, że obowiązujące prawo nie przewiduje procedury wznowienia wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, od którego Prezydent odebrał ślubowanie, Sejm nie posiada kompetencji do oceny prawidłowości wyboru sędziego TK po rozpoczęciu przez niego kadencji, Trybunał Konstytucyjny nigdy nie orzekł o legalności lub konstytucyjności jakiegokolwiek uchwały Sejmu dokonującej wyboru sędziego TK, Sejm nie posiada kompetencji do prawnie wiążącej oceny prawidłowości wyboru kandydatów na Prezesa TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego ani do prawnie wiążącej oceny postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Stanowiąc o prawidłowości wyboru sędziów TK, od których Prezydent odebrał ślubowanie oraz o prawidłowości powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i czasie sprawowania urzędu przez Prezesa TK, Sejm w treści uchwały wkroczył w kompetencje zastrzeżone dla organu władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny i kompetencje organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent. Uchwała rażąco narusza zatem konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz oraz konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności Trybunału od innych władz. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uchwała jest niezgodna z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.

#### 8. Ocena przedmiotu kontroli z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Wskazana zasada konstytucyjna nie zna wyjątków (zob. wyroki TK o sygn.: K 3/21, K 7/21 i U 1/24).

Uchwała ustanawia natomiast normę prawną, która zakazuje wykonywania wyroków TK z uwagi na ich wydanie przez Trybunał z udziałem określonych sędziów TK (fragment 8 w związku z fragmentami 1 i 2), z powodu rzekomo wadliwych decyzji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (fragment 8 w związku z fragmentami 6 i 7), z powodu rzekomego braku możliwości wykonywania przez TK ustrojowych zadań (fragment 8 w związku z fragmentem 6) i ze względu na rzekomo istniejący stan niezdolności TK do wykonywania zadań określonych w Konstytucji (fragment 8 w związku z fragmentem 7). Uchwała wyłącza zatem stosowanie

wanie art. 190 ust. 1 Konstytucji z powodu wskazanych w uchwale kryteriów, które ostatecznie podlegają rekonstrukcji z całej treści uchwały.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Sejm nie ma żadnego umocowania prawnego do podejmowania prób ograniczenia mocy powszechnie obowiązującej i ostateczności orzeczeń TK w formie uchwały, a nawet ustawy. Obowiązek respektowania ostatecznych i powszechnie obowiązujących orzeczeń TK spoczywa na każdym organie władzy publicznej. Trybunał przypomniał, że walor ostateczności i powszechnie obowiązująca moc orzeczeń TK odnoszą się do całości działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i nie są ograniczone wyłącznie do jego wyroków.

W przeszłości, uznanej w preambule Konstytucji za „gorzkie doświadczenia z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, Sejm mógł oceniać orzeczenia Trybunału. Konstytucja z 1997 r. jednoznacznie taką możliwość zniósła.

Zakwestionowanie przez Sejm w treści uchwały powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń TK oraz ich ostateczności stanowi bezpośrednie naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji, będąc przejawem aktywności prawodawczej skutkującej powstaniem regulacji prawnej o treści przeciwnej w stosunku do wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uchwała jest niezgodna z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

9. Umorzenie postępowania w zakresie oceny przedmiotu kontroli z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji, z powodu zbędności wydania wyroku oraz z art. 87 ust. 2 Konstytucji, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli uchwały z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą, w tym ukształtowaną w wyrokach wydanych w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w sytuacji, w której rozstrzyga o sprzeczności przedmiotu kontroli (przepisów) z określonymi wzorcami, analizę zgodności w aspekcie pozostałych wzorców uznać może za bezprzedmiotową, a tym samym postępowanie umorzyć ze względu na zbędność wydania wyroku (zob. wyroki TK w pełnym składzie z: 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 5 października 2017 r., sygn. Kp 4/15, OTK ZU A/2017, poz. 72; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; 21 kwietnia 2016 r., sygn. K 2/14, OTK ZU A/2016, poz. 18 i wyrok TK o sygn. U 2/20). Podobnie jak we wcześniejszych sprawach Trybunał podkreślił, że nie istnieje żadna gradacja niezgodności przepisów z ilością wzorców kontroli wskazanych w art. 188 Konstytucji, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych wyroku TK (por. wyroki TK wydane w pełnym składzie: o sygn. K 24/00, z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41 i o sygn. U 2/20).

Ponadto, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli uchwały z art. 87 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że „[z]ródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego” i nie jest wzorcem adekwatnym do oceny uchwały.

#### 10. Skutki wyroku.

Konkludując, Trybunał stwierdził, że normy prawne odczytywane z treści uchwały są oczywiście niezgodne z Konstytucją, albowiem zostały wykreowane poza kompetencjami oraz są rażąco niezgodne z zasadami podziału władz, odrębności władzy sądowniczej i niezależności sędziowskiej, a także z zasadą powszechnego obowiązywania ostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W konsekwencji wszelkie działania organów władzy publicznej, powołujące jako podstawę normy odczytywane z uchwały, są także niezgodne z Konstytucją.

10.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność uchwały w dwóch aspektach, co przekłada się na zróżnicowanie skutków prawnych wyroku wydanego w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, stwierdzenie, że uchwała jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji, a zatem uznanie jej za niekonstytucyjną w aspekcie formalnoprawnym, wiąże się z utratą przez ten akt normatywny mocy obowiązującej. Z dniem ogłoszenia wyroku w dzienniku urzędowym następuje wyeliminowanie uchwały z systemu prawa, przy czym już z chwilą ogłoszenia wyroku przez przewodniczącego składu orzekającego ustało domniemanie konstytucyjności tego aktu.

Po drugie, stwierdzenie, że uchwała jest niezgodna z art. 10 w związku z art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji, czyli uznanie jej za niekonstytucyjną w aspekcie materialnoprawnym, oznacza nie tylko utratę mocy obowiązującej, a wcześniej ustanie domniemania konstytucyjności zawartych w niej przepisów prawa, w których zakodowane są elementy normy prawnej (norm prawnych). Wskazany prosty skutek derogacyjny mieści się bowiem w konsekwencjach wynikających ze stwierdzenia niezgodności uchwały z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Następstwa wynikające ze stwierdzenia niezgodności uchwały z art. 10 w związku z art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji są zaś bardziej złożone. Ich istota sprowadza się do wyeliminowania z systemu prawa wszystkich poszczególnych elementów koniecznych lub współwyznaczających treść normy prawnej (norm prawnych) wysłowionych w uchwale, które to umożliwiają dekodowanie norm prawnych rozczłonkowanych syntaktycznie lub treściowo także w innych przepisach prawa, sprowadzających się do kwestionowania przebiegu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym podważania statusu jego sędziów lub Prezesa, a w konsekwencji atrybutów mocy powszechnie obowiązującej i ostateczności orzeczeń Trybunału, jak również zakazujących uwzględniania tych orzeczeń przez organy władzy publicznej w ich działalności.

10.2. Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prawo to wynika także z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które – stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji – mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Biorąc pod uwagę, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji), Trybunał stwierdził, iż uwzględnienie w działalności organów władzy publicznej niekonstytucyjnej uchwały może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy i powodować właściwą odpowiedzialność, zwłaszcza konstytucyjną, karną lub dyscyplinarną, ich piastunów. Zaistnienie takiego naruszenia nie jest uwarunkowane przy tym ogłoszeniem niniejszego wyroku we właściwym organie urzędowym, albowiem przesądza o nim sama okoliczność nierespektowania norm konstytucyjnych, które zgodnie z regułą kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori* pozbawiają mocy obowiązującej normy prawne o niższej mocy prawnej, a tym bardziej te wysłowione w aktach nienależących do źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Innymi słowy, wszelkie sytuacje, gdy organy władzy publicznej w swojej działalności nie uwzględniają prawnie relewantnych orzeczeń Trybunału, kwestionują ich moc powszechnie obowiązującą lub ostateczność, czy podważają status sędziów lub Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, mogą skutkować stosowną odpowiedzialnością, w tym przewidzianą art. 198 ust. 1 Konstytucji.

10.3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, niniejszy wyrok podlega niezwłocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Uzupełniając powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny na marginesie zauważył, że uchwała nie stanowiła zmiany normatywnej, która w jakikolwiek sposób wyłączała lub ogra-

niczała odpowiedzialność podmiotów obowiązanych do ogłaszania orzeczeń Trybunału we właściwych organach urzędowych, w szczególności nie usprawiedliwiała przekroczenie przez nie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w tym zakresie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.