

**PROCES „PRZYWRACANIA PRAWORZĄDNOŚCI
W POLSCE”
Z PERSPEKTYWY RZĄDÓW PRAWA**

Bezprawne czyny wymierzone w Trybunał Konstytucyjny
po 13 grudnia 2023 roku



Zespół ekspertów

Warszawa 2025

Spis treści

I. Uwagi ogólne	5
II. Trybunał Konstytucyjny	6
A. Sędziowie	6
B. Kompetencje	7
C. Wnioskodawcy	7
D. Orzeczenia	8
E. Postępowanie	9
III. Bezprecedensowa rebelia	10
A. Chwila szczerości Rzecznika Generalnego Spielmann	10
B. Szerszy kontekst	10
IV. „Przywracanie praworządności” po 13 grudnia 2023 r.	12
A. 13 grudnia 2023 r.	12
B. Minister Sprawiedliwości	12
C. Międzyresortowy Zespół do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego	13
D. Międzynarodowi wspierający	13
E. Plan działań w sprawie przywracania praworządności	18
F. Pakiet rozwiązań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego	20
G. Wykłady o praworządności	22
I. Przeciwno populizmowi	23
J. Spotkanie z Komisarzem Unii Europejskiej ds. Sprawiedliwości	23
K. Podsumowanie roku procesu przywracania praworządności	24
V. Uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r.	25
A. Powszechnie nieobowiązujący akt prawny jako nowy środek zmiany Konstytucji	25
B. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2024 r.	29
C. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego	35
D. Uwagi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego	36
VI. Nieprawidłowe ogłaszanie lub brak ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego	38

A. Nieprawidłowe ogłaszanie orzeczeń	38
B. Brak ogłaszania orzeczeń	39
C. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.....	40
D. Uwagi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.....	41
VII. Naruszanie wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego	45
A. Naruszenia wyroków	45
B. Naruszenia postanowień.....	47
VIII. Usunięcie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z urzędu i unieważnienie orzeczeń.....	48
A. Projekt zmiany Konstytucji	48
B. Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.....	49
C. Opinia Komisji Weneckiej.....	52
D. Wnioski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.....	56
IX. Uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r.	61
A. Kolejny powszechnie nieobowiązujący akt prawny jako nowy środek zmiany Konstytucji raz jeszcze	61
B. Oświadczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego	62
C. Uwagi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego	63
X. Powstrzymywanie się od obligatoryjnego uczestnictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.....	65
A. Podstawa prawna.....	65
B. Niechlubne przykłady	65
XI. Powstrzymywanie się od uzupełniania wakatów sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym	68
A. Obstrukcja Trybunału Konstytucyjnego poprzez wakaty sędziowskie.....	68
B. Nieudana próba obsadzenia wakatów sędziowskich	70
XII. Pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego środków finansowych.....	71
A. Budżet na 2025 r.	71
B. Decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i wyrok Trybunału Konstytucyjnego	73
XIII. Nieudana próba rozwiązania kryzysu	79
A. Inicjatywa Prezesa Trybunału Konstytucyjnego	79

B. Reakcja władz.....	80
C. Ostatnie wezwanie.....	80
XIV. Zawiadomienie i śledztwo prokuratorskie	82
A. Zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.....	82
B. Śledztwo prokuratorskie i interwencja polityczna	83
C. Odpowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego	84

I. Uwagi ogólne

Niniejszy raport dotyczy bezprawnych czynów wymierzonych w Trybunał Konstytucyjny po 13 grudnia 2023 r., stanowiących jedynie wycinek ostatnich naruszeń praworządności w Polsce.

Poniższe opracowanie zawiera ogólne przedstawienie problemu i zostało przygotowane na podstawie oficjalnych dokumentów, w szczególności zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z 31 stycznia 2025 r., złożonym przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego¹.

¹ Zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z 31 stycznia 2025 r., [link](#). Zob. także: briefing prasowy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2025 r., [link](#); komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2025 r. (potwierdzenie złożenia zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa), [link](#); komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2025 r. (informacja o zawiadomieniu o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa), [link](#); komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2025 r. (zawiadomienie o wszczęciu śledztwa), [link](#).

II. Trybunał Konstytucyjny

Trybunał Konstytucyjny², jako sąd konstytucyjny, jest najważniejszym organem władzy sądowniczej, niezależnym od innych władz, który został określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja). Jakkolwiek nie zajmuje się on wymiarem sprawiedliwości w poszczególnych sprawach, to jego głównym zadaniem jest kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a w ten sposób, ale nie tylko, zapewnianie szczególnej roli Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

A. Sędziowie

Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ponadto Konstytucja przewiduje, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są nieusuwalni, przy czym ustawa określa wszelkie podstawy, jak i postępowanie w zakresie dopuszczalnego skrócenia kadencji sędziowskiej. W celu wzmocnienia tych gwarancji sędziom Trybunału Konstytucyjnego przyznano immunitet. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

² Niektóre cytaty posługują się skrótem: TK.

B. Kompetencje

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej. Ponadto zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jak również orzekanie w sprawie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

C. Wnioskodawcy

Zakres podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest zróżnicowany. W sprawach dotyczących hierarchicznej zgodności aktów prawnych są to: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich; Krajowa Rada Sądownictwa (w zakresie, w jakim akty normatywne dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów); organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe (jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania). Należy także zauważyć, że prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji ma każdy, czyje

konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Odpowiednio każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

D. Orzeczenia

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zostały wyposażone w szczególne atrybuty. Mają one moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych 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”. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

E. Postępowanie

Organizację Trybunału Konstytucyjnego, jak i tryb postępowania przed nim, określa ustawa³.

³ Tj.: ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073, ze zm.), 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).

III. Bezprecedensowa rebelia

Można zadać pytanie, dlaczego w ostatnich latach jest takie zamieszanie związane z Trybunałem Konstytucyjnym?

Odpowiedź jest prosta: Trybunał Konstytucyjny zapewnia, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

A. Chwila szczerości Rzecznika Generalnego Spielmanna

Trybunał Konstytucyjny wydawał wiele orzeczeń dotyczących prawa międzynarodowego. Ostatnio szczególnie dyskutowane są dwa z nich: wyrok z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20 (OTK ZU A/2021, poz. 49)⁴, a także wyrok z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65)⁵.

11 marca 2025 Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Dean Spielmann wydał opinię w sprawie nr C-448/23⁶.

W przypływie szczerości wskazał on, że:

Stanowiące bezprecedensową „rebelię” stanowisko przyjęte przez polski Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 14 lipca i 7 października 2021 r. poważnie narusza pierwszeństwo, autonomię i skuteczność prawa Unii.⁷

Po prostu Trybunał Konstytucyjny dokonał rebelii poprzez orzekanie w zgodzie z polską Konstytucją. W związku z tym praworządność musi zostać „przywrócona”.

B. Szerszy kontekst

Wskazane wyżej wyroki nie są jedynymi wyjątkami. Wystarczy tylko przypomnieć, jaką międzynarodową histerię wśród środowisk lewicowych

⁴ Dotyczący obowiązku państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającego na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa. Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego: [link](#).

⁵ Dotyczący oceny zgodności z Konstytucją wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej. Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego: [link](#).

⁶ Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-448/23, Komisja przeciwko Polsce (kontrola *ultra vires* orzecznictwa Trybunału – pierwszeństwo prawa Unii), [link](#).

⁷ Tamże.

wywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r., sygn. K 1/20 (OTK ZU A/2021, poz. 4), dotyczący aborcji⁸.

Wszelkie działania podejmowane przez organizacje międzynarodowe, zagraniczne rządy, finansowane przez zagranicę organizację pozarządowe, wymierzone w Trybunał Konstytucyjny, były powodowane z dwóch przyczyn. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny jest jednym z ostatnich bastionów, strażników polskiej suwerenności. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie raczej konserwatywną polską Konstytucję, zapobiega lewicowej rewolucji w Polsce.

⁸ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego: [link](#).

IV. „Przywracanie praworządności” po 13 grudnia 2023 r.

Po 13 grudnia 2023 r. politycy większości rządzącej wielokrotnie wygłaszali różne oświadczenia, których celem było znieważanie i zniesławianie Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów. M.in. sędziowie Trybunału Konstytucyjnego byli określani jako „dublerzy” czy „przebierańcy w togach”. Sędziom Trybunału Konstytucyjnego grożono odpowiedzialnością prawną, w tym karną. Ich orzeczenia są ignorowane przez większość rządzącą i w tym zakresie możliwe jest przygotowanie ogromnego opracowania. Niniejszy raport tylko sygnalizuje ten problem, próbując wskazać kluczowe problemy związane z „procesem przywracania praworządności w Polsce” w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu skupia się on na oficjalnych oświadczeniach Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, który jest odpowiedzialny za ten proces.

Ogólny problem „przywracania demokracji” czy „przywracania praworządności” w Polsce został szerzej przedstawiony w innych opracowaniach⁹.

A. 13 grudnia 2023 r.

13 grudnia 2023 r. w Polsce przejął władzę rząd Donalda Tuska. Przywrócenie praworządności zostało zapowiedziane przez Prezesa Rady Ministrów w jego *expose*¹⁰. Działania w tym zakresie zostały wcześniej przewidziane w umowie koalicyjnej¹¹.

B. Minister Sprawiedliwości

13 grudnia 2023 r. Adam Bodnar został powołany na stanowisko Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego¹².

⁹ Por.: P. Doran, M. Boyse, *When Democrats Govern Undemocratically: The Case of Poland*, Hudson Institute, [link](#) (wydarzenie: [link](#), pełny raport: [link](#)); *Rule Of Law in Ruins: Poland under the “December 13” Coalition*, red. P. Czubik, K. Wytrykowski, Prawnicy dla Polski, [link](#).

¹⁰ Komunikat prasowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 13 grudnia 2023 r., [link](#).

¹¹ Komunikat prasowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, [link](#).

¹² Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 13 grudnia 2023 r., [link](#).

C. Międzyresortowy Zespół do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego

13 grudnia 2023 r. Prezes Rady Ministrów Donald Tusk utworzył Międzyresortowy Zespół do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego¹³. Przewodniczącym Zespołu jest Minister Sprawiedliwości.

Do zadań zespołu należy przede wszystkim identyfikacja obszarów i analiza zagadnień związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego w Polsce, a także proponowanie, analizowanie i opiniowanie działań, w szczególności legislacyjnych w tym zakresie.

Co istotne, w pracach Zespołu biorą udział nie tylko przedstawiciele Ministerstw właściwych w obszarze tematycznym będącym przedmiotem prac zespołu, ale także eksperci i przedstawiciele organów, organizacji, instytucji lub innych podmiotów działających na rzecz przywrócenia praworządności¹⁴.

W pracach Zespołu uczestniczą m.in. następujące organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenie Sędziów Themis, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Fundacja Wolne Sądy¹⁵.

D. Międzynarodowi wspierający

18 grudnia 2023 r. przedstawiciele kilkunastu organizacji pozarządowych przybyli do siedziby Ministerstwa Sprawiedliwości na zaproszenie Ministra Sprawiedliwości¹⁶. Adam Bodnar wskazał, że:

– Musimy jak najszybciej podjąć proces legislacyjny i już w styczniu przyjąć niezbędne ustawy, które zaczną przywracać porządek konstytucyjny i będą realizowały kamienie milowe – powiedział Minister Sprawiedliwości.

Minister Bodnar poprosił o przekazywanie do Ministerstwa Sprawiedliwości projektów ustaw, które zostały przygotowane przez organizacje i stowarzyszenia, zachęcił też obecnych do podjęcia dyskusji na temat najważniejszych problemów i wyzwań, związanych z przywracaniem praworządności oraz naprawą polskiego wymiaru sprawiedliwości.

¹³ Komunikat prasowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 14 grudnia 2023 r., [link](#). Zob. zarządzenie 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).

¹⁴ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 9 stycznia 2024 r., [link](#).

¹⁵ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 24 stycznia 2024 r., [link](#).

¹⁶ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 18 grudnia 2023 r., [link](#).

– Zależy mi na tym, aby nasze dzisiejsze spotkanie było pierwszym z serii spotkań, w czasie których będzie Państwo dzielić się z nami swoją wiedzą i pomysłami – podkreślił minister Bodnar¹⁷.

18 grudnia 2023 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar spotkał się z ambasadorami państw członkowskich Unii Europejskiej akredytowanymi w Warszawie¹⁸.

Minister Adam Bodnar zaprezentował przedstawicielom ambasad państw Unii Europejskiej aktualne działania oraz plany Rządu RP związane z powrotem Polski na drogę praworządności i rządów prawa, w tym realizacji tzw. kamieni milowych. Poinformował również o zaplanowanym na 20 grudnia br. spotkaniu z Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Verą Jourovą, która będzie z wizytą w Polsce.

(...) Wskazał przy tym na determinację Rządu do wykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Podczas dyskusji z ambasadorami i dyplomatami minister Bodnar odpowiadał na pytania dotyczące m.in. perspektyw współpracy Rządu z Trybunałem Konstytucyjnym, zmniejszenia negatywnych skutków orzeczenia TK z 20 X. 2020 r. w sprawie aborcji. Tematem spotkania były także kwestie znaczenia społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych w kształtowaniu nowoczesnego wizerunku RP, w tym ich roli w przygotowaniach do przyszłej Prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2025 roku¹⁹.

20 grudnia 2023 r. Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Věra Jourová odwiedziła siedzibę Ministerstwa Sprawiedliwości na zaproszenie Adama Bodnara. Spotkanie skupiało się na planowanych krokach przez polski rząd na drodze do przywrócenia praworządności w Polsce²⁰.

Po spotkaniu minister Adam Bodnar oraz wiceprzewodnicząca Věra Jourová wzięli udział w konferencji prasowej. Minister Sprawiedliwości podziękował wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej za przyjazd do Polski.

– Ta wizyta ma wymiar symboliczny, bo pierwszy raz spotykamy się z Komisją Europejską z przekonaniem, że chcemy rzeczywiście współpracować i przyświecają nam te same wartości – powiedział minister Bodnar. – Te same wartości, które są wyrażone w polskiej konstytucji, obowiązują bowiem na szczeblu Unii Europejskiej – dodał. – Cieszę się, że możemy mówić wspólnym językiem i razem działać na rzecz rozwiązania problemów, które zostały stworzone przez ostatnie lata – podkreślił Minister Sprawiedliwości.

Minister Bodnar zaznaczył, że polskiemu rządowi bardzo zależy, żeby jak najszybciej doprowadzić do pełnego wykonania kamieni milowych, uzgodnionych jako warunek wypłaty środków z Krajowego Programu Odbudowy.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 20 grudnia 2023 r., [link](#).

¹⁹ Tamże.

²⁰ Komunikat Prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 20 grudnia 2023 r., [link](#).

– Ta wizyta ma wymiar symboliczny również dlatego, że zawsze mogliśmy liczyć na zainteresowanie Komisji Europejskiej, a zwłaszcza Pani Przewodniczącej Věry Jourovej – powiedział minister Bodnar. – Mówię tu o obrońcach praw człowieka, obrońcach praworządności, stowarzyszeniach sędziowskich, adwokaturze, stowarzyszeniach prokuratorskich, o tych wszystkich, którzy walczyli o przetrwanie w Polsce państwa prawa – dodał.

Minister Sprawiedliwości przypomniał jedną wizyt Věry Jourovej w Polsce, w trakcie której wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej spotkała się z aktywistami Tour de Konstytucja i zdecydowała się założyć koszulkę wspierającą tę inicjatywę. W podziękowaniu za to zaangażowanie, minister Bodnar – w imieniu własnym oraz wszystkich polskich obywateli, którzy w ostatnich latach walczyli o praworządność w Polsce – wręczył Věrce Jourovej zdjęcie Chrise Niedenthala z napisem „To jest nasz sąd”. Jak wyjaśnił Minister Sprawiedliwości, napis ten był wyświetlany projektorem na fasadzie Sądu Najwyższego w trakcie protestów w 2017 r.

Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej wyraziła zadowolenie z deklarowanego przez polski rząd zamiaru pilnego przywrócenie praworządności:

– Nie dlatego, że pragnie tego Bruksela, lecz dla obywateli Polski – podkreśliła Věra Jurov.

Zdaniem Věry Jourovej rozwiązanie problemów z praworządnością znacznie ułatwi Polsce zajęcie należnego jej miejsca we wspólnocie:

– Polska powinna być jednym z głównych graczy w Unii Europejskiej i brać aktywny udział w podejmowaniu kluczowych decyzji – powiedziała.

Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej skrytykowała reformy przeforsowane przez poprzedni rząd, które doprowadziły do chaosu, zmniejszyły zaufanie wobec wymiaru sprawiedliwości wśród obywateli Polski i spowolniły postępowania sądowe.

– Niektóre punkty tej reformy, zgodnie z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, były sprzeczne z traktatami europejskimi – zauważyła wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej. – Cieszę się więc ogromnie, że obecny rząd chce radykalnie zmienić kurs i współpracować z Komisją Europejską w procesie przywracania praworządności w Polsce – zadeklarowała Věra Jurov.

Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej podkreśliła, że każdy rząd może reformować wymiar sprawiedliwości, jednak w trakcie tej reformy muszą zostać uszanowane zapisy traktatów europejskich. Wyraziła też radość z powodu przystąpienia Polska do Prokuratury Europejskiej²¹.

10 stycznia 2024 r. Adam Bodnar spotkał się z ambasadorem Stanów Zjednoczonych w Polsce Markiem Brzezińskim²². Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że:

– Cieszę się, że Pan Ambasador Mark Brzezinski pozytywnie ocenia działania resortu prowadzące do przywrócenia w Polsce praworządności. Dobre

²¹ Tamże.

²² Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 10 stycznia 2024 r., [link](#).

stosunki polsko-amerykańskie to ważny element polityki zagranicznej obu państw – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Adam Bodnar (...).

Ambasador Mark Brzezinski poruszył również kwestie związane z respektowaniem zasady praworządności oraz niezależności wymiaru sprawiedliwości, które w ostatnich latach zostały poważnie naruszone. Wyraził przy tym podziw dla ogromnej mobilizacji wyborców i sił demokratycznych w Polsce. „Ostatnie wybory jasno pokazały bowiem, że Polki i Polacy chcą powrócić na drogę demokratycznego państwa prawa” – powiedział Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar. I podkreślił, że odbudowa poszanowania elementarnych reguł praworządności jest dla całego kierownictwa resortu priorytetem. Zaznaczył, że zasada trójpodziału władzy musi być bezwzględnie respektowana. „Ograniczanie niezależności sędziów i organizacji pozarządowych należy ocenić jako zagrożenie dla ustroju demokratycznego państwa.” – zaznaczył²³.

19 stycznia 2024 r. Adam Bodnar spotkał się z Komisarzem Unii Europejskiej ds. Sprawiedliwości Didierem Reyndersem²⁴.

– Zależy nam na odbudowaniu praworządności dla obywateli, dla respektowania wartości konstytucyjnych. Prowadzimy dialog z Komisją Europejską i wypełniamy kolejne kroki prowadzące do realizacji kamieni milowych – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Adam Bodnar (...).

Unijny komisarz dziękował szefowi resortu sprawiedliwości za działania nowego rządu. – Rozmawialiśmy z ministrem Adamem Bodnarem o tym, co trzeba zrobić, by przywrócić praworządność w Polsce i doprowadzić do zakończenia procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej – podkreślił Didier Reynders.

Jednym z elementów przywracania praworządności, jak podkreślił na konferencji minister, będzie rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. – Podczas spotkania rozmawialiśmy również o procedurze z art. 7 TUE, która polega na ciągłym nadzorze w zakresie praworządności. Będziemy przygotowywali kolejne dokumenty wyznaczające mapę drogową prowadzącą do zakończenia tego procesu – zadeklarował minister Adam Bodnar.

Komisarz Didier Reynders stwierdził, że przywracanie praworządności nie jest prostym procesem. – Będziemy o tym rozmawiali w przyszłym tygodniu na Radzie ds. Sprawiedliwości, potem odbędzie się kolejne spotkanie – zapowiedział. Jak zauważył, Komisja Europejska jest zainteresowana przywróceniem Krajowej Radzie Sądownictwa niezależności i kluczowej roli w procesie nominacji sędziowskich w Polsce. Docenił też działania Polski zmierzające do przyłączenia do Prokuratury Europejskiej²⁵.

23 stycznia 2024 r. Adam Bodnar spotkał się z Ministrem Sprawiedliwości Niemiec Marco Buschmannem²⁶.

²³ Tamże.

²⁴ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 19 stycznia 2024 r., [link](#).

²⁵ Tamże.

²⁶ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 23 stycznia 2024 r., [link](#).

– Aktywna współpraca Polski, Niemiec oraz Francji w obszarze praworządności stanowić będzie silny impuls umacniania zasady rule of law w całej Unii Europejskiej – powiedział Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Adam Bodnar (...).

Ministrowie Sprawiedliwości Polski i Niemiec rozmawiali o nowych wyzwaniach, związanych z przestrzeganiem zasad praworządności. Ministrowie Adam Bodnar i Marco Buschmann zgodzili się, że współpraca państw Unii Europejskiej w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości będzie miała istotne znaczenie dla ochrony praw obywatelskich i utrzymania Europy jako modelu wolności, bezpieczeństwa i pokoju. Te zagadnienia będą szerzej omawiane na najbliższym nieformalnym posiedzeniu Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, która odbędzie się w tym tygodniu w Brukseli²⁷.

26 stycznia 2024 r. Adam Bodnar uczestniczył w posiedzeniu Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Brukseli²⁸.

– Nowy polski rząd jest proeuropejski i szanuje wartości unijne – podkreślił Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar, który zabrał głos jako pierwszy na dzisiejszym (26 stycznia br.) nieformalnym posiedzeniu Rady UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA)²⁹.

15 lutego 2024 r. Adam Bodnar spotkał się z Przewodniczącą Parlamentu Europejskiego Robertą Metsolą³⁰.

– Dziękuję za wizytę w Polsce i za lata przywództwa. Z dumą mogę powiedzieć, że niestrudzenie pracujemy nad przywróceniem najwyższych standardów demokratycznych i przywróceniem praworządności – zwrócił się do Przewodniczącej PE minister Adam Bodnar. Szef resortu sprawiedliwości zapowiedział również, że na przyszłotygodniowym posiedzeniu Rady UE do Spraw Ogólnych przedstawi plan działania, który doprowadzi do zakończenia wobec Polski procedury przewidzianej w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (KE zadecydowała o jej uruchomieniu w 2017 roku). Minister Bodnar wyraził nadzieję, że stanie się to jeszcze przed wyborami do PE³¹.

26 lutego 2024 r. Minister Sprawiedliwości spotkał się Dyrektorem Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE Matteo Mecaccim³².

Minister Bodnar poinformował Matteo Mecacciego, że w sprawach dotyczących praworządności prowadzone na jego polecenie prace legislacyjne zmierzają do wykonania wyroków Trybunału, natomiast w sprawach, które znajdują się w toku, Ministerstwo Sprawiedliwości dokonuje przeglądu i rewizji stanowisk³³.

²⁷ Tamże.

²⁸ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 26 stycznia 2024 r., [link](#).

²⁹ Tamże.

³⁰ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 15 lutego 2024 r., [link](#).

³¹ Tamże.

³² Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 26 lutego 2024 r., [link](#).

³³ Tamże.

27 lutego 2024 r. Adam Bodnar spotkał się dyrektorem generalnym Dyrekcji Praw Człowieka i Rządów Prawa Rady Europy Christosem Giakoumopoulosem. Rozmowy dotyczyły wykonanie przez polski rząd wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie niezależności sądów i niezawisłości sędziów³⁴.

Dyrektor Christos Giakoumopoulos oświadczył, że Rady Europy dostrzega zaangażowanie polskich władz w proces przywracania praworządności i zadeklarował wsparcie dla jej dalszych działań. Zdaniem [sekretarz] Simony Granaty-Menghini obecne cele polskiego rządu i Komisji Weneckiej są wspólne, dlatego zachęcała kierownictwo ministerstwa, by nowe projekty legislacyjne były konsultowane z Komisją. Również przedstawiciele Departamentu Wykonywania Wyroków ETPC pozytywnie ocenili kroki podejmowane przez polski rząd. Zapewnili, że w ocenie wykonywania wyroków ETPC przez Polskę zostanie wzięty pod uwagę cały bieżący kontekst³⁵.

E. Plan działań w sprawie przywracania praworządności

20 lutego 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar przedstawił „Plan Działań Polski w sprawie przywracania praworządności”³⁶.

Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar oraz wiceminister Krzysztof Śmiszek, w trakcie posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych, przedstawili dziś Plan Działań Polski ws. przywracania praworządności. Główne punkty planowanej reformy dotyczą KRS, SN, TK oraz rozdzielenia urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

– „To są fundamentalne sprawy dla Polski. Musimy zrobić wszystko, co w naszej mocy, aby przeprowadzić wszystkie reformy, które są niezbędne i których polscy obywatele oczekują, i tym samym przywrócić praworządność.” – powiedział Minister Sprawiedliwości po posiedzeniu Rady. – „Ten plan jest wyrazem naszego przywiązania do wartości europejskich, ale także do naszej Konstytucji.”

Plan Działań ws. przywracania praworządności jest odpowiedzią na uzasadniony wniosek Komisji zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE oraz na wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jego realizacja ma doprowadzić do zakończenia wszczętej przeciwko Polsce procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

– „Plan przedstawiony przez ministra Bodnara to krok, który może doprowadzić do zakończenia procedury wobec Polski na podstawie art. 7, ale jest jeszcze dużo pracy do wykonania.” – powiedziała wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Věra Jourová.

Plan przewiduje przeprowadzenie szeregu działań o charakterze legislacyjnym i pozalegisacyjnym, które będą realizowane z poszanowaniem wszystkich zasad wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawie

³⁴ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 27 lutego 2024 r., [link](#).

³⁵ Tamże.

³⁶ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 20 lutego 2024 r., [link](#).

Unii Europejskiej oraz zasadach płynących z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Krajowa Rada Sądownictwa

Aby wyeliminować wpływ polityków na skład Krajowej Rady Sądownictwa, Minister Sprawiedliwości przedstawił projekt nowelizacji ustawy, który wprowadza zasadę, że sędziowie członkowie KRS (15 z 25 członków) będą wybierani przez osoby równe rangą (innych sędziów) w powszechnym i tajnym głosowaniu. Rada Ministrów przyjęła ten projekt 20.02.2024r.

W długoterminowej perspektywie przewidywana jest ogólna reforma KRS, związana m.in. z kwestią statusu nominacji sędziowskich dokonywanych z rekomendacji KRS w latach 2018-2023.

Trybunał Konstytucyjny

31 stycznia 2024 roku Polska przekazała do TSUE stanowisko, w którym uznała zarzuty dotyczące nieprawidłowego składu Trybunału Konstytucyjnego oraz nieprawidłowości w wyborze jego Prezesa. W celu wyeliminowania tych nieprawidłowości Polska planuje podjęcie uchwały Sejmu w sprawie statusu Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzenie zmian do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Sąd Najwyższy

W celu wzmocnienia niezależności Sądu Najwyższego Polska planuje wprowadzenie zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym. Mają one dotyczyć przede wszystkim Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która – zgodnie z orzecznictwem TSUE i ETPC – nie jest niezależnym sądem ustanowionym przez prawo.

Planowane jest również wyeliminowanie z polskiego systemu prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej, która została zakwestionowana przez wyroki pilotażowe ETPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce.

Sądy powszechne

Zgodnie z orzeczeniami TSUE, Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera liczne przepisy, które podważają niezależność sądów i skuteczną ochronę sądową. Biorąc pod uwagę zasadę pierwszeństwa prawa UE, przepisy te, m.in. tzw. "prawo kagańcowe", nie są już stosowane przez sądy, a sędziom nie grozi żadna odpowiedzialność dyscyplinarna za stosowanie prawa UE.

W dalszej perspektywie Ministerstwo Sprawiedliwości planuje przedstawienie projektów ustaw, zawierających przepisy wzmacniające gwarancje niezależności sądów oraz wprowadzających zasady delegowania sędziów, funkcjonowania samorządu sędziowskiego, powoływania prezesów sądów i działania rzeczników dyscyplinarnych sądów powszechnych.

Prokuratura

Polski rząd planuje rozdzielić funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło już podstawowe założenia ustawy w tej sprawie.

Polska oficjalnie notyfikowała Komisji Europejskiej przystąpienie do Prokuratury Europejskiej.

Sprawy rozpatrywane przez TSUE i ETPC

Rząd podjął już działania naprawcze w zakresie rewizji polskich stanowisk w postępowaniach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prowadzony jest także przegląd stanowisk, zaleceń i zastrzeżeń wyrażanych przez instytucje Unii Europejskiej. Polska ustanowi również system instytucjonalnego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, określający obowiązki organów władzy publicznej³⁷.

F. Pakiet rozwiązań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego

4 marca 2024 r. Adam Bodnar przedstawił pakiet rozwiązań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego³⁸.

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.

(...) 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 Polaków³⁹.

Komunikat prasowy szeroko opisuje planowane zmiany. Najważniejsze z nich:

1. UCHWAŁA SEJMU

Uchwała Sejmu RP w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015 – 2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego

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

³⁷ Tamże.

³⁸ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 4 marca 2024 r., [link](#).

³⁹ Tamże.

(...)

2. SPOŁECZNY PROJEKT USTAWY O TK I PRZEPISY WPROWADZAJĄCE

Jest to wynik kilkuletnich prac grona 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. Odbyły się długie i rozległe konsultacje. Poszczególne rozwiązania normatywne proponowane w projekcie były także przedmiotem konferencji naukowych oraz cyklu debat organizowanych przez środowisko konstytucjonalistów pod auspicjami Uniwersytetu Jagiellońskiego. Liczne uwagi zgłoszone w toku konsultacji publicznych wpłynęły na ostateczny kształt projektu.

Idea powstania tego projektu narodziła się po konferencji naukowej, pt. Jak przywrócić państwo prawa?, zorganizowanej 14 i 15 stycznia 2019 r. przez forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego. Od tego czasu Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji prowadził i koordynował prace nad powstaniem nowej ustawy o TK. W ostatecznym kształcie projekt uzyskał poparcie 48 organizacji społecznych, m.in. Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenia Sędziów Themis, Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia, Fundacji Wolne Sady, Akcji Demokracji i Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska).

(...)

3. ZMIANY W KONSTYTUCJI

Proponowane zmiany w Konstytucji mają zainstalować nowe bezpieczniki, które dadzą gwarancje niezależności i bezstronności Trybunałowi teraz i w przyszłości. Jest szczególnie istotne, by zabezpieczyć sędziów, odciąć od politycznego wpływu i pozwolić im pracować. To pozwoli zabezpieczyć Obywatelki i Obywateli przed utratą Trybunału Konstytucyjnego kolejny raz⁴⁰.

Jednocześnie istotne jest to, aby mieć świadomość, że organizacje pozarządowe, które przygotowały projekty wspomnianych aktów normatywnych, czyniły to przy wsparciu finansowym podmiotów zagranicznych, w szczególności Agencji Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development; dalej: USAID)⁴¹.

Dla przykładu INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa realizuje projekt „ROOF – rule of law facilitation project” (Praworządność – kierunki naprawy), finansowany przez Dexis Consulting Group (Dexis) działający w imieniu USAID. Projekt obejmuje różne seminaria i opracowania, zwłaszcza analizę pierwszych 6 miesięcy działań dla przywrócenia praworządności, przygotowany przez dr

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Por. śledztwo dziennikarzy Gazety Polskiej, [link](#).

Barbarę Grabowską-Moroz, starszego badacza i dyrektora Kliniki Praworządności w Instytucie Demokracji Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego⁴².

G. Wykłady o praworządności

27 maja 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar wygłosił wykład w Instytucie Demokracji Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego w Budapeszcie⁴³.

27 maja Klinika Praworządności Instytutu Demokracji CEU została zainaugurowana wykładem inauguracyjnym Ministra Sprawiedliwości Polski Adama Bodnara. Wydarzenie to stanowiło wyjątkową okazję do wysłuchania członka anty-nieliberalnego rządu, który wyjaśnił, w jaki sposób państwo prawa zostanie przywrócone po prawie dekadzie zaniedbań poprzedniego rządu. Kluczowym tematem wykładu było poparcie stopniowych zmian zamiast rewolucji jako sposobu na odbudowę „trwałego” państwa prawa.

(...) Bodnar podkreślił wyzwanie, jakim są polityczni nominaci wciąż obecni w Trybunale Konstytucyjnym i Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS), wskazując te dwie instytucje jako wymagające reformy.

(...) Tak długo, jak Trybunał Konstytucyjny będzie funkcjonował w obecnym składzie i wydawał wyroki, przedłużająca się niezgodność może naruszyć równowagę instytucjonalną w polskim systemie prawnym⁴⁴.

2 lipca 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar wygłosił wykład „Rządy prawa jako kluczowa wartość integracji europejskiej” w ramach cyklu przemówień „Humboldt – przemówienia o Europie” zorganizowanych przez Walter Hallstein-Institute. Konferencja była poświęcona wyzwaniom, przed którymi stoi współczesna Europa⁴⁵.

Minister Adam Bodnar wskazał, że jednym z największych wyzwań jest przywrócenie w Polsce zasady *Rule of Law*. Zaznaczył, że działania obecnego Rządu w Polsce koncentrują się na odbudowaniu praworządności i porządku konstytucyjnego. Podkreślił również, że polscy obywatele w wyborach parlamentarnych w 2023 r. wykonali pierwszy krok ku przywróceniu w kraju standardów demokratycznych.

(...) Szef resortu podkreślił, że w latach 2015-2023 miał miejsce największy kryzys praworządności w Polsce.

- Dotyczył on m.in. skrajnego upolitycznienia prokuratury, ograniczenia niezawisłości sędziów, upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego, a także doprowadził do podważenia zasad niezależności sądownictwa – wskazał minister.

⁴² INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, *Repozytorium praworządności (ROOF)*, [link](#).

⁴³ RevDem The Review of Democracy, *Incremental Rule of Law Restoration? Polish Minister of Justice Adam Bodnar in Budapest*, [link](#).

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 7 lipca 2024 r., [link](#).

Jednym z narzędzi przywracania praworządności jest Plan Działań, tzw. Action Plan, który obejmuje m.in. kompleksową reformę systemu sądownictwa.

(...) Efektem planu reform przedstawionego przez ministra Adama Bodnara oraz działań podjętych przez Rząd było zakończenie procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, a także odblokowanie funduszy z Krajowego Planu Odbudowy⁴⁶.

I. Przeciwno populizmowi

2 października 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar podczas Warsaw Security Forum wygłosił wykład „Populizm i przyszłość Europy. Kształtowanie odpornych instytucji”⁴⁷. Wskazał, że:

Najważniejszą częścią procesu przywracania praworządności jest nie tylko jej odnowienie, ale także odbudowanie zaufania instytucji międzynarodowych i europejskich⁴⁸.

17 października 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar uczestniczył w panelu dyskusyjnym „Unia skręca w prawo?” podczas Europejskiego Forum Nowych Idei (EFNI) 2024 w Sopocie⁴⁹.

– Prawicowy populizm nie polega tylko na głoszeniu nośnych haseł odwołujących się do określonych poglądów. Stara się odsuwać na bok organy państwa, które stoją na straży wolności i poszanowania wartości demokratycznych – podkreślił minister Adam Bodnar w dzisiejszym (...) wystąpieniu. Oceniał, że takie działania zagrażają prawom różnych mniejszości.

– Naprawa państwa polskiego powinna przywracać podstawowe normy przyzwoitości i przestrzegania prawa w życiu publicznym – mówił minister⁵⁰.

J. Spotkanie z Komisarzem Unii Europejskiej ds. Sprawiedliwości

22 listopada 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar spotkał się z Diderem Reyndersem, który był na swojej ostatniej wizycie w Warszawie jako Komisarz Unii Europejskiej ds. Sprawiedliwości. Temat rozmów dotyczył wysiłków polskiego rządu w celu przywrócenia praworządności⁵¹.

– Jesteśmy zdeterminowani, aby zrealizować z sukcesem plan przedstawiony dziewięć miesięcy temu. Celem jest zapewnienie najwyższych

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 2 października 2024 r., [link](#).

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 7 października 2024 r., [link](#).

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 22 listopada 2024 r., [link](#).

standardów ochrony praworządności w Polsce – zadeklarował Adam Bodnar. Jak podkreślił szef resortu sprawiedliwości, Polska nie jest już objęta procedurą wynikającą z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej, lecz funkcjonuje w ramach standardowych procedur przewidzianych przez traktaty unijne.

Minister Sprawiedliwości podziękował Komisarzowi Didierowi Reyndersowi za wsparcie dla procesu przywracania praworządności w Polsce. Wysoko ocenił też współpracę z Komisją Europejską przy przygotowywaniu tegorocznego raportu o praworządności. Dokument odnotowuje postępy Polski we wdrażaniu zaleceń KE. Wskazuje również obszary, które nadal wymagają poprawy.

Głos zabrał również Komisarz Didier Reynders. – Cieszę się, że udało nam się wspólnie dokonać postępu zmierzającego do przywrócenia praworządności w Polsce. Moim zdaniem Polska już niedługo w pełni będzie uczestniczyła w pracach prokuratury europejskiej i jestem również przekonany, że będziemy w stanie przywrócić wszystkie standardy praworządności w Polsce. Dziękuję za te prace, za te starania, które z całą pewnością będą kontynuowane podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej – dodał⁵².

K. Podsumowanie roku procesu przywracania praworządności

9 grudnia 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar wygłosił oświadczenie podsumowujące rok wysiłków w celu przywrócenia praworządności⁵³.

Adam Bodnar wskazał, że tym, na czym się skupiał przez ostatni rok, był proces przywrócenia praworządności.

– Jesteśmy cały czas w trakcie sprząwania tej przysłowiowej stajni Augiasza. Okazała się ogromna, bo problem nie dotyczy jedynie łamania prawa, ale także funkcjonowania różnych instytucji, w których na co dzień widzimy problemy natury instytucjonalnej⁵⁴.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że proces wprowadzenia praworządności i przywrócenia normalnie działającego państwa musi odbywać się zgodnie z regułami demokratycznymi.

No i wreszcie jest też kwestia naprawy tych wszystkich instytucji, które są potrzebne do normalnego, codziennego funkcjonowania państwa demokratycznego: Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego – podkreślił Adam Bodnar⁵⁵.

⁵² Tamże.

⁵³ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 9 grudnia 2024 r., [link](#).

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże.

V. Uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Uchwały mogą być przyjmowane przez różne organy, ale zasadniczo są one jedynie źródłami wewnętrznie obowiązującego prawa. Nie mogą one zmieniać powszechnie obowiązującego prawa. Uchwały na ogół służą regulowaniu kwestii organizacyjnych wewnątrz danego organu, jak również wyrażaniu niewiążących opinii lub apeli.

To znaczy, że Sejm może zmieniać prawo w Polsce jedynie w trybie ustawodawczym określonym w art. 119 i następnych Konstytucji.

A. Powszechnie nieobowiązujący akt prawny jako nowy środek zmiany Konstytucji

6 marca 2024 r. Sejm przyjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (dalej: uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r.)⁵⁶.

Uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. ma następujące brzmienie:

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), 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),

⁵⁶ 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).

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 nie uprawniona. 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 wygasła 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”⁵⁷.

Uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. zawiera zarówno fragmenty niewiążącej opinii, jak i te, które mogą być uznane za powszechnie obowiązujące przepisy prawne (np. zakaz uwzględniania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności organów władz publicznych).

Można zadać pytanie, dlaczego Sejm zdecydował się przyjąć uchwałę zamiast zmienić Konstytucję lub uchwalić ustawy. Po pierwsze, wymagana jest większość 2/3 głosów w celu zmiany Konstytucji, której to nie ma większość rządząca. Po drugie, liberalno-lewicowa koalicja (kierowana przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska) uważa, że obecny konserwatywny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (Andrzej Duda) zawetowałby (przekazałby do ponownego rozpatrzenia) uchwaloną ustawę albo wystąpiłby do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. W razie weta nie byłoby wymaganej większości 3/5 głosów w celu ponownego uchwalenia ustawy. Niemniej jednak kolejny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może chcieć zachować się inaczej. Z tego względu uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. mogła być zamierzona przez jej orędowników jako rozwiązanie tymczasowe.

⁵⁷ Tamże.

B. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2024 r.

Grupa posłów zauważyła niekonstytucyjność takiego rozwiązania. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny ocenił uchwałę Sejmu z 6 marca 2024 r. w wyroku z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24 (OTK ZU A/2024, poz. 65)⁵⁸.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w formie zwięzłego omówienia wskazał, że:

W wyroku z 28 maja 2024 r. (sygn. U 5/23, OTK ZU A/2024, poz. 65) Trybunał Konstytucyjny dokonał kontroli konstytucyjności uchwały z 6 marca 2024 r., uznając ją (w całości) za niezgodną 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. Już w początkowej fazie swojej argumentacji Trybunał ocenił, że „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 naruszeniem 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 dokonany przez Sejm” (wyrok o sygn. U 5/24).

W odniesieniu do praktyki organów władzy publicznej polegającej na zaniechaniu realizacji prawnego obowiązku niezwłocznego publikowania orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego, Trybunał „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.)” (*ibidem*).

⁵⁸ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego: [link](#).

Następnie Trybunał ocenił, że „[p]raktyka 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” (*ibidem*).

Wskazując skutki jakie w odniesieniu do problematyki niepublikowania orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego, wywołuje wyrok wydany w sprawie o sygn. U 5/24 Trybunał zauważył, 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 (...) 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 ustala 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” (*ibidem*).

Nadto Trybunał odniósł się do problematyki uwzględniania przez organy władzy publicznej uchwały z 6 marca 2024 r. uznając, że takie działanie „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. (...) Uzupełniając powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny na marginesie zauważył, że uchwała nie stanowiła zmiany normatywnej, która w jakikolwiek sposób wyłączała lub ograniczała odpowiedzialność podmiotów obowiązanych do

ogłaszania orzeczeń Trybunału we właściwych organach urzędowych, w szczególności nie usprawiedliwiała przekroczeni[a] przez nie uprawnień lub niedopełnieni[a] obowiązków w tym zakresie” (*ibidem*(...))⁵⁹.

Trybunał Konstytucyjny bardzo jasno wskazał, że uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. oparta została na fałszywych przesłankach⁶⁰. Ponadto:

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 sędziów⁶¹.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. U 5/24 wyraźnie wskazano, że:

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

⁵⁹ Przypis 1.

⁶⁰ Wyrok o sygn. U 5/24. Zob. w szczególności cz. III, pkt 7 uzasadnienia.

⁶¹ Ibid.

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 odnoszą 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 wskazanych 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 stwierdzania 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 samoistną podstawą wznowienia takiego postępowania, albowiem nie określa zasad ani trybu „właściwych dla danego postępowania”. Owa samoistość 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 Konstytucji⁶².

Trybunał Konstytucyjny wskazał również na brak wiążącego prawnie wpływu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na konstytucyjny status sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁶³.

W rezultacie nie ma żadnych podstaw prawnych pozwalających na podważanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Usunięcie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z urzędu lub unieważnienie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest możliwe jedynie w drodze zmiany Konstytucji.

C. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego

26 sierpnia 2024 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przyjęło następującą uchwałę:

Na podstawie § 4 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego w związku z art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019, poz. 2393)

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału uznaje stwierdzenia Sejmu zawarte w uchwale Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wyboru sędziów Trybunału: Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego oraz Jarosława Wyrembaka za bezpodstawne.

Uchwała Sejmu o wyborze określonego kandydata na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego wywiera skutki prawne od chwili złożenia przez wybranego ślubowania wobec Prezydenta RP i objęcia urzędu sędziego Trybunału.

⁶² Tamże.

⁶³ Tamże. W celu szczegółowej analizy zob. także cz. III, pkt 7.1.4 uzasadnienia.

Kwestia prawidłowości wyboru sędziów była wielokrotnie przedmiotem kontroli Trybunału w związku ze zgłaszanymi przez uczestników wnioskami o wyłączenie sędziego. Trybunał czterdziestokrotnie uznał, że brak jest podstaw do wyłączenia sędziów Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego oraz Jarosława Wyrembaka od orzekania.

Wszyscy obecni sędziowie Trybunału zostali wybrani w sposób obowiązujący w Polsce od 1990 r., a zatem przez większość sejmową. Następnie złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP i zostali dopuszczeni do orzekania (objęli urząd). W momencie wyboru sędziów Trybunału przez Sejm urzędy sędziowskie nie były zajęte, ponieważ żadna inna osoba nie złożyła ślubowania wobec Prezydenta, nie zgłosiła gotowości orzekania i nie objęła urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodność z Konstytucją przepisów, na podstawie których dokonany został wybór Mariusza Muszyńskiego, Justyna Piskorskiego oraz Jarosława Wyrembaka nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgromadzenie Ogólne podziela argumentację zawartą w wyroku U 5/24, dotyczącą niezgodności z Konstytucją uchwały Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego uznaje próbę podważania statusu sędziów Trybunału przez Sejm za fundamentalne zagrożenie dla praworządności. Akceptacja takiej praktyki oznaczałaby, że Sejm uprawniony byłby do unieważniania wyboru także innych organów konstytucyjnych⁶⁴.

D. Uwagi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wcześniej zawiadomieniu wskazał, że:

W kontekście powyższego należy w tym miejscu jasno stwierdzić, że z uwagi na to, iż kwestia publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego znajduje uregulowanie na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym, uchwała z 6 marca 2024 r. będąca aktem wewnętrznym Sejmu nie mogła stanowić podstawy skutecznego zwolnienia organów władzy publicznej z obowiązku niezwłocznego opublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że w systemie prawnym zbudowanym na zasadzie hierarchiczności norm prawnych, w którym organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, akt Sejmu o charakterze prawa wewnętrznego nie może stanowić dla funkcjonariusza publicznego podstawy prawnej dla zaniechania obowiązku uregulowanego w Konstytucji i ustawach. Oznacza to, że Sejm działając poza kompetencją, z naruszeniem rudymentalnych zasad ustrojowych, podjął nieudolną próbę zalegalizowania nielegalnych działań organów władzy publicznej. Inaczej mówiąc, Sejm usiłował wytworzyć podstawę prawną, która wyłączałaby bezprawność działań wydawców dzienników promulgacyjnych, chroniąc tym samym określonych piastunów organów władzy publicznej przed ewentualną odpowiedzialnością prawną, w tym także karną.

Tym samym uwzględniając obowiązujące regulacje normatywne oraz sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie o sygn. U 5/24 (wraz z szeroko przytoczonymi tezami uzasadnienia tego orzeczenia) należałoby podkreślić, że uchwała z 6 marca 2024 r. nigdy nie stanowiła legalnej podstawy

⁶⁴ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 26 sierpnia 2024 r.

prawnej dla zaniechania przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wykonania prawnego obowiązku niezwłocznego publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (począwszy od wyroku wydanego w sprawie o sygn. SK 123/20), który to obowiązek Prezes Rady Ministrów powinien spełnić za pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacji kierowanego przez Prezesa RCL Joannę Knapieńską⁶⁵.

⁶⁵ Przypis 1.

VI. Nieprawidłowe ogłaszanie lub brak ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zasada ta nie zna wyjątków. Wszystkie władze są obowiązane wykonać wyrok Trybunału Konstytucyjnego od chwili jego ogłoszenia na sali rozpraw. Niekonstytucyjna norma prawna nie może być dalej stosowana.

Ze względów formalnych, ale istotnych dla standardów praworządności, zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Zgodnie z zasadą ogólną, wyrażoną w art. 190 ust. 3 Konstytucji, formalne wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy prawnej z systemu prawnego następuje z datą urzędowej publikacji wyroku. Innymi słowy, taka norma prawna i tak nie może być stosowana do tej chwili, ale formalnie nadal obowiązuje.

Urzędowa publikacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zarządzana jest przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ale techniczna czynność publikacji jest wykonywana przez władze wykonawcze (w większości wypadków przez Prezesa Rady Ministrów i Rządowe Centrum Legislacji).

A. Nieprawidłowe ogłaszanie orzeczeń

Przed 13 grudnia 2023 r. wyroki Trybunału Konstytucyjnego były zazwyczaj ogłaszane niezwłocznie, w przeciągu kilku dni, i nie dokonywano jakiegokolwiek ingerencji w treści wyroków. Niestety porzucono te standardy. Jak wskazał Prezes Trybunału Konstytucyjnego:

Bezpośrednio po ukonstytuowaniu się nowego rządu w dniu 13 grudnia 2023 r., w działaniach organów władzy wykonawczej wykształciła się praktyka, polegająca na opatrywaniu wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dodatkowymi „notami” wskazującymi na rzekomo wadliwość składu Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w konkretnej sprawie. Następnie stanowisko organów egzekutywy zostało zradykalizowane, co przejawiało się całkowitym

odstąpieniem od realizacji obowiązku publikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczności faktyczne związane z brakiem publikacji orzeczeń (względnie publikowaniem z „notami”) kształtowały się w następujący sposób.

(...) 18 grudnia 2023 r. Maciej Berek (Minister – członek Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów) poinformował opinie publiczną, że wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego będą publikowane ze „stosowną notą” (zob. Maciej Berek (@MaciejBerek)/X; dostęp: 22 stycznia 2025 r.

(...) Tego samego dnia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej opublikowano wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2023 r., sygn. P 2/17 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2698). Pomędzy oznaczeniem pozycji publikacji a pierwszym wersem sentencji umieszczono notę następującej treści: „[z]godnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy”.

(...) Noty tożsamej treści zamieszczono także w późniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, tj. w wyrokach z: a) 11 grudnia 2023 r., sygn. K 8/21 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2735); b) 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 (M. P. z 2023 r. poz. 1468); c) 18 stycznia 2024 r., sygn. K 29/23 (Dz. U. z 2024 r. poz. 960).

(...) Pozostałe wyroki z grudnia 2023 r. (wydane w sprawach o sygn. SK 110/20, P 20/19, P 12/20 oraz SK 109/20) oraz wyrok ze stycznia 2024 r. (wydany w sprawie o sygn. K 23/23) zostały opublikowane zgodnie z pierwotną treścią. Ostatnim opublikowanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego był wyrok z 27 lutego 2024 r., sygn. SK 90/22. Promulgacja nastąpiła w Dzienniku Ustaw 4 marca 2024 r. pod pozycją 300⁶⁶.

B. Brak ogłaszania orzeczeń

Po przyjęciu uchwały Sejmu z 6 marca 2024 r. pogorszyła się praktyka podmiotów odpowiedzialnych za publikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego:

Kolejne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie zostały ogłoszone (tj. według stanu na dzień złożenia zawiadomienia wyroki wydane w sprawach o sygn.: SK 123/20, SK 59/21, U 1/24, K 27/23, U 5/24, SK 140/20, SK 22/21, K 7/24, K 13/20, K 8/24, U 4/24, K 15/23, K 2/24, P 3/23, SK 58/22, SK 67/20, U 2/24, P 11/24, SK 13/24, K 14/24, U 10/24 oraz SK 89/19 – łącznie 22 orzeczenia)⁶⁷.

Dotychczas liczba ta wzrosła do 27 orzeczeń (także sprawy o sygn.: SK 47/22, SK 87/19, K 6/24, SK 100/22 oraz U 16/24).

⁶⁶ Przypis 1.

⁶⁷ Tamże.

Co istotne:

Należy odnotować, że początkowo wyrok o sygn. SK 123/20 został umieszczony w wykazie aktów oczekujących na ogłoszenie, prowadzonym przez Rządowe Centrum Legislacji. Określono także najpóźniejszą datę jego ogłoszenia. Następnie wyrok został opatrzony informacją, że najpóźniejsza data ogłoszenia jest w trakcie ustalania. Ostatecznie jednak wyrok został usunięty z wykazu. Co istotne, żaden inny spośród wskazanych wyroków nie został umieszczony w wykazie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wzywał Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Rządowego [C]entrum [L]egislacji do opublikowania orzeczeń Trybunału zgodnie z przepisami prawa⁶⁸.

C. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego

26 sierpnia 2024 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przyjęło następującą uchwałę:

Na podstawie § 4 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego w związku z art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego:

1) stwierdza, że brak publikacji przez Rządowe Centrum Legislacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach: SK 123/20, SK 59/21, U 1/24, K 27/23, U 5/24, SK 140/20, SK 22/21 oraz K 7/24 stanowi rażące naruszenie prawa, w szczególności Konstytucji oraz ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461);

2) zwraca uwagę, że wyroki, które bezpodstawnie nie zostały opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacji, dotyczyły spraw o fundamentalnym znaczeniu dla obywateli, a część z nich wydana została w wyniku skarg konstytucyjnych. Wyroki te dotyczyły spraw takich jak: zasady nabywania nieruchomości w spadku (SK 123/20), zaskarżania postanowień o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (SK 59/21), regulamin urzędowania sądów powszechnych (U 1/24), kompetencja uchwałodawcza Sejmu (U 5/24), świadczenia emerytalne (SK 140/20), sankcje karne zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (SK 22/21);

3) uznaje, że stan braku publikacji wyroków stanowi zagrożenie dla zasady trójpodziału władzy i sądowej kontroli stanowionego prawa. Bezprawny brak publikacji wyroków Trybunału pozbawia obywateli możliwości kontroli zgodności z Konstytucją uchwalanych przez Sejm ustaw;

4) stwierdza, że uchwały Sejmu, które nie stanowią źródeł prawa, nie mogą być podstawą działalności organów władzy publicznej, w szczególności Rządowego Centrum Legislacji, wobec sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Powoływanie się na uchwały Sejmu jako podstawę prawną działań stanowi w sposób oczywisty przejaw świadomego naruszania prawa;

⁶⁸ Tamże.

5) apeluje do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o kontynuowanie publikacji treści wyroków na stronie internetowej Trybunału oraz podjęcie innych działań niezbędnych do zapewnienia skuteczności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁶⁹.

D. Uwagi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wcześniej zawiadomieniu wskazał, że:

Już w tym miejscu należy zauważyć, że działania organów władzy publicznej prowadzących organy promulgacyjne (Dziennik Ustaw oraz Monitor Polski), polegające na opatrywaniu wybranych wyroków Trybunału Konstytucyjnego „stosownymi notami” oraz na całkowitym zaniechaniu obowiązku niezwłocznego publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, są pozbawione podstaw prawnych.

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»”. Do spraw wymienionych w art. 188 Konstytucji należy orzekanie w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej.

Uszczegółowieniem regulacji konstytucyjnej w zakresie publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest wskazana już uprzednio ustawa o ogłaszaniu, regulująca zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. „[o]głoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”, zaś art. 3 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

Akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700, 730 i 848), chyba że ustawa stanowi inaczej. Dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej. Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową (zob. art. 2a u.o.a.n.).

Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 6 u.o.a.n. w Dzienniku Ustaw ogłoszeniu podlegają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, zaś w Monitorze Polskim zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 4 u.o.a.n. ogłasza się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone. W Monitorze Polskim publikowane są również postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu przeszkody w

⁶⁹ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 26 sierpnia 2024 r.

sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (zob. odpowiednio art. 10 ust. 2 pkt 5 i 6 u.o.a.n.).

Nadto w dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych ogłasza się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach: aktów normatywnych organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych oraz uchwały Rady Ministrów uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy (zob. art. 12 ust. 1 pkt 3 w związku z pkt 1 i 2 u.o.a.n.).

Stosownie do art. 15 ust. 1 u.o.a.n. „[p]odstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ”. Jeżeli publikowanym aktem jest orzeczenie to podstawę ogłoszenia stanowi jego odpis w formie dokumentu elektronicznego, który w swojej treści zawiera poświadczenie zgodności z oryginałem oraz jest opatrzone przez osobę upoważnioną do sporządzenia odpisu orzeczenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a także odpis tego orzeczenia w postaci papierowej (zob. art. 15 ust. 4 u.o.a.n.). W przypadku orzeczenia poświadczenie zgodności z oryginałem, o którym mowa w ust. 4, obejmuje także oznaczenie organu oraz imiona i nazwiska członków składu orzekającego, który wydał i podpisał orzeczenie, a także wzmiankę o zgłoszeniu przez danego sędziego zdania odrębnego, w przypadku jego zgłoszenia (zob. art. 15 ust. 5 u.o.a.n.).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.a.n. Dziennik Ustaw i Monitor Polski wydaje Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji, przy czym Rządowe Centrum Legislacji może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności związane z wydawaniem tych dzienników w sposób, o którym mowa w art. 2a ust. 2, tj. w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Do ustawy o ogłaszaniu odsyła 114 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) stanowiący, że orzeczenia ogłasza się w odpowiednim dzienniku urzędowym na zasadach i w trybie określonym w Konstytucji oraz ustawie o ogłaszaniu.

Art. 14a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050; dalej: u.r.m.) przewiduje, że przy Prezesie Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Legislacji (dalej także: RCL) jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów. Stosownie do art. 14c pkt 6 u.r.m. RCL zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów poprzez wydawanie, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów — na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach — Dziennika Ustaw oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Rządowym Centrum Legislacji kieruje Prezes RCL przy pomocy wiceprezesów RCL oraz dyrektorów komórek organizacyjnych RCL. Prezesa RCL powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezesa RCL odwołuje Prezes Rady Ministrów (zob. art. 14e ust. 1 i 2 u.r.m.)⁷⁰.

⁷⁰ Przypis 1.

Mając powyższe na względzie, Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że:

– Po pierwsze, obowiązek promulgacji określonej kategorii orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (...) ma umocowanie konstytucyjne oraz ustawowe;

— Po drugie, na Prezesie Rady Ministrów Donaldzie Tusku z racji objęcia urzędu 13 grudnia 2023 r., ciąży prawny obowiązek niezwłocznego opublikowania wszystkich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, których ogłoszenie zarządził Prezes Trybunału (względnie sędzia kierujący pracami Trybunału na podstawie art. 11 ust. 2 u.o.t.p.TK);

— Po trzecie, prawny obowiązek niezwłocznego opublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Rady Ministrów powinien zrealizować za pośrednictwem RCL, którym kieruje powoływany i odwoływany przez niego Prezes RCL — obecnie Joanna Knapińska (powołana 19 stycznia 2024 r.);

– Po czwarte, publikacja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego we właściwym dzienniku urzędowym na charakter techniczny, tj. polega wyłącznie na integralnym opublikowaniu treści sentencji orzeczenia Trybunału (przekazanego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego) w formie dokumentu elektronicznego w dzienniku promulgacyjnym wydawanym w postaci elektronicznej.

W obowiązującym systemie prawnym nie istnieje norma prawna uprawniająca organy wydające dzienniki promulgacyjne do dodawania do publikowanych aktów, treści stanowiących polityczną ocenę działalności organu, który wydał akt przekazany do promulgacji. Wydawca dziennika promulgacyjnego może zgodnie z prawem dodawać nazwy „Dziennik Ustaw” i „Monitor Polski” oraz wzory graficzne winiet (obejmujących w szczególności nazwę dziennika urzędowego, wizerunek orła w koronie oraz miejsce i dzień ogłoszenia aktu prawnego). Wydawca publikatora nie może także eliminować określonych treści z promulgowanego orzeczenia.

Powyższe oznacza, że niezgodne z prawem jest wprowadzanie do treści aktu podlegającego promulgacji (po oznaczeniu pozycji publikacji a przed pierwszym wersem orzeczenia) noty o treści „[z]godnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy”, czy też noty o podobnej zawartości. Działanie takie pozbawione jest podstawy prawnej oraz stanowi wykroczenie poza techniczny charakter czynności jaką jest publikacja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Prowadzi nadto do zaprezentowania oceny organów władzy politycznej konkretnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego reprezentującego oddzielny typ władzy, tj. władzy sądniczej, i może być oceniane przez odbiorcę promulgowanego aktu (zwłaszcza organy stosujące prawo) jako próba dokonania jego kontroli, mimo że zgodnie z art. 190 ust. I Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a obowiązujące ustawodawstwo nie przewiduje procedur wznowieniowych umożliwiających ewentualne kwestionowanie orzeczeń Trybunału. Co więcej kompetencji kontroli własnych

orzeczeń nie posiada nawet sam Trybunał, z wyjątkiem możliwości odstąpienia od poglądu prawnego wyrażonego w uzasadnieniu orzeczenia.

– Po piąte, obowiązujące prawo polskie przewiduje swoisty automatyzm publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Po zarządzeniu przez Prezesa Trybunału (względnie przez sędziego kierującego pracami Trybunału na podstawie art. 11 ust. 2 u.o.t.p.TK) ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 114 ust. 2 u.o.t.p.TK, orzeczenie podlega niezwłocznemu opublikowaniu. Oznacza to, że organy dzienniki promulgacyjne nie dysponują legitymacją kompetencyjną do kontrolowania przekazanego orzeczenia, tak od strony oceny dopuszczalności orzekania w sprawie, jak i merytorycznej oceny kierunku rozstrzygnięcia przyjętego przez skład Trybunału.

Wobec powyższe[go] należy skonstatować, że czynności polegające na dodawaniu do treści promulgowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego „stosownej noty” oraz niepublikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przekazanych do promulgacji, stanowi działanie rażąco naruszające prawo, któr[e] powinno skutkować odpowiedzialnością prawną, w tym także karną osób dopuszczających się opisanego procederu⁷¹.

⁷¹ Tamże.

VII. Naruszanie wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego

Zaniechanie władzy wykonawczej urzędowego publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego łączy się z ogólną praktyką naruszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

A. Naruszenia wyroków

Brak ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia jednostkom wznowienie postępowania, uchylenie decyzji lub innego rozstrzygnięcia, które były dotknięte niekonstytucyjnością i jest przydatny dla pewnych organów władz publicznych, aby kontynuowały swoje niekonstytucyjne działania. Krótko mówiąc, służy to utrwaleniu stanu niekonstytucyjności.

Obejmuje to: 1) brak zaskarżalności postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji⁷², 2) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości regulujące rozpoznanie wniosków o wyłączenie sędziego z powodu okoliczności jego powołania⁷³, 3) uchwałę Sejmu w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego⁷⁴, 4) obliczenie należnego świadczenia emerytalnego poprzez pomniejszenie emerytury z wieku powszechnego o kwotę pobranych wcześniej emerytur⁷⁵, 5) dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych⁷⁶, 6) tajemnica zawodowa doradcy podatkowego w świetle nowelizacji przepisów Ordynacji podatkowej - przekazywanie informacji o schemacie podatkowym⁷⁷, 7) wstępny wniosek o pociągnięcie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do odpowiedzialności przed

⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2024 r., sygn. SK 59/21 (OTK ZU A/2024, poz. 46). Komunikat prasowy: [link](#).

⁷³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2024, sygn. U 1/24 (OTK ZU A/2024, poz. 47). Komunikat prasowy: [link](#).

⁷⁴ Wyrok o sygn. U 5/24.

⁷⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 r., sygn. SK 140/20 (OTK ZU A/2024, poz. 67). Komunikat prasowy: [link](#).

⁷⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 r., sygn. SK 22/21 (OTK ZU A/2024, poz. 61). Komunikat prasowy: [link](#).

⁷⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lipca 2024, sygn. K 13/20 (OTK ZU A/2024, poz. 66). Komunikat prasowy: [link](#)

Trybunałem Stanu⁷⁸, 8) zakres działania sejmowej komisji śledczej⁷⁹, 9) procedura odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu⁸⁰, 10) obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania o rodzajach i ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu⁸¹, 11) brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie prokuratora wydane w przedmiocie wykorzystania materiałów z kontroli operacyjnej w postępowaniu o inne przestępstwo - ujawnione w wyniku tej kontroli - niż to objęte zarządzeniem o kontroli⁸², 12) brak możliwości chociażby częściowej wypłaty wynagrodzenia w toku postępowania za udzieloną pomoc prawną dla pełnomocnika z urzędu⁸³, 13) uchwała w sprawie powołania komisji śledczej⁸⁴, 14) uznanie kosztów amortyzacyjnych za koszty uzyskania przychodu⁸⁵, 15) ograniczenie do dwóch miesięcy prawa prokuratora w stanie spoczynku do powrotu na swój wniosek do służby⁸⁶, 16) nauka religii w publicznych przedszkolach i szkołach⁸⁷, 17) brak możliwości wniesienia skargi na bezczynność organu po zakończeniu przez niego postępowania administracyjnego i wydaniu ostatecznej decyzji⁸⁸, 18) regulamin urzędowania sądów powszechnych⁸⁹.

⁷⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 sierpnia 2024 r., sygn. K 8/24 (OTK ZU A/2024, poz. 79). Komunikat prasowy: [link](#).

⁷⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2024 r., sygn. U 4/24 (OTK ZU A/2024, poz. 88). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2024 r., sygn. K 2/24 (OTK ZU A/2025, poz. 17). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2024 r., sygn. P 3/23 (OTK ZU A/2024, poz. 90). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2024 r., sygn. SK 58/22 (OTK ZU A/2024, poz. 96). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2024 r., sygn. SK 67/20 (OTK ZU A/2025, poz. 28). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2024 r., sygn. U 2/24 (OTK ZU A/2024, poz. 100). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 2024 r., sygn. P 11/24 (OTK ZU A/2024, poz. 109). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 2024 r., sygn. SK 13/24 (OTK ZU A/2024, poz. 120). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24 (OTK ZU A/2024, poz. 118). Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2025 r., sygn. SK 100/22. Komunikat prasowy: [link](#).

⁸⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2025 r., sygn. U 16/24 (OTK ZU A/2025, poz. 21). Komunikat prasowy: [link](#).

Trybunał Konstytucyjny orzekał również o trybie uchwalania ustaw⁹⁰.

B. Naruszenia postanowień

Ponadto organy władz publicznych, których działalność jest kontrolowana przez większość rządzącą, można uznać za odpowiedzialne zaniechania: 1) wykonania 9 postanowień tymczasowych wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w toku kontroli wstępnej pomimo ich doręczenia uczestnikom postępowania, 2) wykonania 7 postanowień zabezpieczających wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w toku kontroli merytorycznej wskutek złożenia wniosków przez uprawnione podmioty, pomimo ich doręczenia uczestnikom postępowania⁹¹.

⁹⁰ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 19 czerwca 2024 r., sygn. K 7/24 (OTK ZU A/2024, poz. 60), komunikat prasowy: [link](#); 26 listopada 2024 r., sygn. K 14/24 (OTK ZU A/2024, poz. 121), komunikat prasowy: [link](#); 18 lutego 2025 r., sygn. K 6/24 (OTK ZU A/2025, poz. 23), komunikat prasowy: [link](#).

⁹¹ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2025 r., [link](#).

VIII. Usunięcie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z urzędu i unieważnienie orzeczeń

Inne czyny wymierzone w Trybunał Konstytucyjny także obejmują legislatywę. Należy jednak zauważyć, że nowe prawo w tym zakresie nie weszło jeszcze w życie.

A. Projekt zmiany Konstytucji

6 marca 2024 r. senatorowie większości rządzącej wnieśli projekt ustawy o zmianie Konstytucji⁹² (dalej: projekt zmiany Konstytucji).

Projekt zmiany Konstytucji jest elementem pakietu rozwiązań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowanego przez Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara 4 marca 2024 r., w celu wdrożenia „Planu Działań Polski w sprawie przywracania praworządności”, przedstawionego 20 lutego 2024 r. w trakcie posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych.

Najistotniejsza kwestia została określona w art. 2 ust. 1 projektu zmiany Konstytucji, zgodnie z którym:

Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wygasa kadencja dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie pełnią swoje funkcje do czasu wyboru następców.

Projekt zmiany Konstytucji zakłada zatem czystkę w obsadzie sędziowskiej Trybunału Konstytucyjnego – tylko dlatego, że wskazani sędziowie zostali wybrani przez wcześniejsze większości w parlamencie.

Należy wskazać, że jedynie w drodze zmiany Konstytucji możliwe jest skrócenie *ex lege* kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej jednak wymaga to większości 2/3 głosów w Sejmie, co jest mało prawdopodobne w przewidywalnej przyszłości.

⁹² Druk senacki nr 55/XI kadencja, [link](#).

B. Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

13 września 2024 r. podczas 17. posiedzenia Sejmu X kadencji uchwalono ustawę o Trybunale Konstytucyjnym⁹³ (dalej: ustawa o TK) oraz ustawę – przepisy wprowadzającą ustawę o Trybunale Konstytucyjnym⁹⁴ (dalej: ustawa – przepisy wprowadzające). Przewidziano, że ustawy te mają zastąpić obowiązujące ustawodawstwo⁹⁵.

Ustawy są elementem pakietu rozwiązań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowanego przez Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara 4 marca 2024 r., w celu wdrożenia „Planu Działań Polski w sprawie przywracania praworządności”, przedstawionego 20 lutego 2024 r. w trakcie posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych.

Już na etapie prac legislacyjnych projekty powołanych wyżej ustaw budziły liczne wątpliwości konstytucyjne, prawne, wyrażone przez Sąd Najwyższy, Krajową Radę Sądownictwa i profesorów prawa.

W przypadku ustawy o TK należy wskazać w szczególności następujące przepisy:

Artykuł 33 ust. 1:

Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości.

Artykuł 33 ust. 2:

Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału, a okoliczności tego postępowania nie były znane w dniu jego wyboru.

Artykuł 38 ust. 1:

Za uchybienie godności sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz uchybienie godności urzędu sędziego w okresie pełnienia służby sędzia Trybunału w stanie spoczynku odpowiada dyscyplinarnie.

⁹³ Druk sejmowy nr 253/X kadencja, [link](#).

⁹⁴ Druk sejmowy nr 254/X kadencja, [link](#).

⁹⁵ Por. przypis 3.

Art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy o TK posługują się wyrażeniami nieostrymi („uchybiecie godności urzędu sędziego”), które mogą umożliwić niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym odpowiedzialność polityczną sędziów Trybunału Konstytucyjnego za treść wydanych przez nich orzeczeń. Po pierwsze, represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, wiążącej się nie tylko z możliwością wymierzenia kary upomnienia, nagany, obniżenia wynagrodzenia, ale też usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jak również pozbawienia statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, przekłada się na konieczność poszanowania konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego musi mieć zagwarantowaną możliwość łatwego przewidzenia konsekwencji swoich czynów. Po drugie, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, w myśl art. 195 ust. 1 Konstytucji, sprawując urząd są niezawisli, a także podlegają tylko Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w swoich stanowiskach mogą różnić się jednak w pewnych kwestiach związanych z rozumieniem Konstytucji, co jest normalnym stanem rzeczy w sądownictwie konstytucyjnym. Wskazane przepisy ustawy o TK stwarzają jednak możliwość wywierania na sędzię Trybunału Konstytucyjnego presji przez innych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których poglądów związanych z wykładnią Konstytucji może on nie podzielać. Możliwość pociągnięcia sędzię TK do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść wydanego orzeczenia stanowi zatem ingerencję w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Odpowiedzialność sędzię TK za treść wydanego orzeczenia narusza zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: ODIHR) dotyczące niezależności i odpowiedzialności sędziów⁹⁶. Konieczne jest bowiem jasne określenie deliktów dyscyplinarnych⁹⁷. Ponadto, naruszenie samych norm etycznych nie może stanowić przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej⁹⁸.

⁹⁶ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations) 2023*, [link](#).

⁹⁷ Tamże, rekomendacja 24: „Aby promować zasadę przewidywalności i zmniejszyć ryzyko nadużyć i przekroczenia uprawnień w stosowaniu podstaw postępowania dyscyplinarnego,

Ponadto, wydana 24 sierpnia 2024 r. opinia ODIHR ma również istotne znaczenie⁹⁹. Wskazano w niej na wymóg jasnego określenia, jakie działania lub zaniechania stanowią delikt dyscyplinarny. Zalecono uzupełnienie unormowań dotyczących katalogu sankcji dyscyplinarnych o przepis wskazujący, jakie delikty pociągają za sobą określone kary, czy też przepis statuujący dyrektywę orzekania kary proporcjonalnej, doprecyzowujący, że jedynie najpoważniejsze naruszenia mogą wiązać się z usunięciem ze stanowiska sędziego TK. Zauważono ponadto, że projekt ustawy o TK nie określa zasad dotyczących większości w głosowaniu w ramach orzekania przez sąd dyscyplinarny. Z wymogów pewności prawa wynika nakaz określenia w ustawie o TK zasad dotyczących większości głosów przy orzekaniu, w tym ustanowienie surowszych wymogów związanych z wymierzaniem kary usunięcia ze stanowiska sędziego TK (większość kwalifikowana)¹⁰⁰.

W przypadku ustawy – Przepisy wprowadzające należy wskazać również art. 10:

1. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, zwanego dalej „Trybunałem”, wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293 oraz z 2018 r. poz. 1077) oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz. U. poz. 2147), a także osoba wybrana na jej miejsce, zwane dalej „osobami nieuprawnionymi do orzekania”, są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2. Postanowienia, o których mowa w art. 103 ust. 2 pkt 1 ustawy uchylanej w art. 9 pkt 1, wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, są nieważne i nie wywołują skutków prawnych.

3. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach przed Trybunałem zakończonych orzeczeniami, o których mowa w ust. 1 i 2, wymagają powtórzenia.

działania lub zaniechania stanowiące przewinienia dyscyplinarne powinny być jasno określone przez prawo”.

⁹⁸ Tamże, rekomendacja 25: „Przepisy prawa i regulaminy określające przewinienia dyscyplinarne i sankcje z nich wynikające powinny być wyraźnie odróżnione od kodeksów etycznych. Pomimo wzajemnych powiązań między nimi, zasady etyczne nie powinny być wykorzystywane jako podstawa postępowania dyscyplinarnego, a organy nadzorujące naruszenia norm etycznych powinny być odrębne od organów właściwych do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych”.

⁹⁹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Opinion on Two Bills of the Republic of Poland on the Constitutional Tribunal (Sejm Prints no. 253 and 254, as of 24 July 2024)*, [link](#).

¹⁰⁰ Tamże.

4. Orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokami, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy.

5. W terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Trybunał sporządza i podaje do wiadomości publicznej listę wyroków i postanowień nieważnych na mocy ust. 1 i 2. Lista podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”.

Należy zauważyć, że normy prawne przewidziane w ustawie – Przepisy wprowadzające, które zakładają *ex lege* uznanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego za nieważne, w drodze ustawy uchwalonej przez zwykłą większość parlamentarną, budzą poważne wątpliwości ODIHR¹⁰¹.

Ponadto, ustawa – przepisy wprowadzające zawiera unormowanie, które skraca kadencję Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, jak i stwarza ryzyko utraty zatrudnienia przez wszystkich pracowników Trybunału Konstytucyjnego (umożliwia zbiorowe zwolnienia).

C. Opinia Komisji Weneckiej

Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (dalej: Komisja Wenecka), będąca organem doradczym Rady Europy, przyjęła opinię na temat zmian prawnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego (dalej: opinia) podczas jej 141. sesji plenarnej 6-7 grudnia 2024 r.¹⁰²

Opinia została wydana na wniosek Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara, który w piśmie z 3 września 2024 zwrócił się do Komisji Weneckiej o zaprezentowanie opinii na temat projektów ustaw.

Konkluzje opinii są następujące:

70. Jeśli chodzi o zapewnienie zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Wenecka zauważa, że ustawa o przepisach wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym nie odnosi się jednoznacznie do statusu trzech nieprawidłowo powołanych sędziów, ani do konsekwencji ich dalszego udziału w toczących się postępowaniach. Dla Komisji Weneckiej jest to kluczowa kwestia, która powinna zostać potraktowana priorytetowo na poziomie legislacyjnym: trzech nieprawidłowo powołani sędziowie

¹⁰¹ Tamże.

¹⁰² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Poland – Opinion on the draft constitutional amendments concerning the Constitutional Tribunal and two laws on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 141st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2024)*, CDL-AD(2024)035-e, [link](#).

powinni zostać zobowiązani do natychmiastowego wycofania się ze wszystkich toczących się spraw, bez przydzielania im nowych spraw. Takie wycofanie powinno być obowiązkowe i działać *ex lege*, jeśli sędziowie nie wycofają się w krótkim terminie.

71. Zaproponowane w projekcie zmian konstytucyjnych rozwiązanie polegające na przywróceniu zgodnego z prawem składu Trybunału Konstytucyjnego poprzez całkowite odnowienie jego składu jest czymś, czego Komisja Wenecka nie może poprzeć. Wszelka krytyka, jaką można skierować pod adresem Trybunału Konstytucyjnego za jego rolę w podważaniu polskiego porządku konstytucyjnego i przyczynianie się do systemowych braków w systemie sądownictwa (jak podkreślono w orzecznictwie ETPC i TSUE), nie zmienia faktu, że 12 z 15 obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostało wybranych zgodnie z przewidzianą w konstytucji procedurą, a ich mandaty jeszcze się nie zakończyły. Jak stwierdziła wcześniej Komisja Wenecka, „bezpieczeństwo kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest podstawową gwarancją ich niezależności. Nieusuwalność ma na celu ochronę sędziów sądu konstytucyjnego przed wpływem większości politycznej danego dnia”, aby uniknąć sytuacji, w której każdy nowy rząd mógłby zastąpić urzędujących sędziów nowo wybranymi przez siebie sędziami. Jednocześnie Komisja Wenecka zgodziła się, że w przypadku reform wprowadzających znaczącą poprawę całego systemu, kadencja urzędujących sędziów może zostać przedwcześnie zakończona, aby nie paraliżować niezbędnych wysiłków reformatorskich. Jednakże w Polsce, biorąc pod uwagę, że przed wprowadzeniem jakichkolwiek zmian do Konstytucji, nowe nominacje mogłyby już doprowadzić do bardziej pluralistycznego składu Trybunału Konstytucyjnego, nie można powiedzieć, że nieusuwalność zasiadających sędziów Trybunału Konstytucyjnego „sparaliżowałaby niezbędne wysiłki reformatorskie” i że w momencie przyszłego przyjęcia zmian konstytucyjnych istniałaby pilna potrzeba przerwania mandatu wszystkich zasiadających sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W istocie, ponieważ projekt zmian konstytucyjnych nie ma obecnie wiarygodnych szans na przyjęcie, największe szanse na zmianę składu Trybunału Konstytucyjnego są możliwe poprzez obsadzenie wszelkich nadchodzących wakatów. Utrzymanie kadencji obecnych sędziów, których mandat nie wygaśnie w tym momencie, przyniosłoby dodatkową korzyść w postaci rozłożenia w czasie przyszłych nominacji, zapobiegając sytuacji, w której ta sama kwalifikowana większość byłaby w stanie wybrać 15 sędziów za jednym razem. Podczas gdy radykalne środki, nawet jeśli zostaną przyjęte przez większość konstytucyjną, mogą wydawać się konieczne, może to wiązać się z ryzykiem pojawienia się chęci pozbycia się pozostałych sędziów Trybunału powołanych przez poprzednią większość, nadając projektowi zmian budzący zastrzeżenia charakter *ad personam* i po prostu dostarczając argumentów przyszłej większości konstytucyjnej do zrobienia tego samego.

72. Jeśli chodzi o status orzeczeń wydanych z udziałem nieprawidłowo powołanych sędziów, ustawa o przepisach wprowadzających do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje unieważnienie *ex lege* wszystkich wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego wydanych przez składy, w skład których wchodził nieprawidłowo powołani sędziowie. Komisja Wenecka uważa, że w normalnych okolicznościach nie można przyjąć, że ustawodawca unieważnia ustawą zwykłą wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnicza różnica w tym względzie polega na tym, że to nie polski ustawodawca, ale międzynarodowy sąd wydający wiążące wyroki, ETPC, zdecydował, że wyroki z udziałem nieprawidłowo powołanych sędziów nie mogą być uznawane za wyroki wydane przez „niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. Jednak każde rozwiązanie dotyczące statusu tych wyroków musiałoby być proporcjonalne do jego celu, zachowując ostrożną równowagę między naruszeniem prawa do rzetelnego procesu a potrzebą pewności prawnej (powaga rzeczy osądzonej, w szczególności w świetle osób, które

nabyły prawa w dobrej wierze). Uznając margines swobody państw członkowskich w decydowaniu o dokładnym charakterze ogólnych środków, które należy podjąć w celu wykonania wyroków ETPC, Komisja Wenecka stoi na stanowisku, że cel, jakim jest przeciwdziałanie naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego, można osiągnąć za pomocą bardziej umiarkowanych środków niż uznanie za nieważne wszystkich wyroków, w których uczestniczą nieprawidłowo powołani sędziowie. Tym bardziej, że z wyroku ETPC w sprawie Xero Flor nie wynika, że wszystkie orzeczenia wydane z udziałem nieprawidłowo powołanych sędziów powinny zostać uznane za nieważne. Wznowienie postępowania powinno być raczej możliwe. W tym kontekście Komisja Wenecka podkreśla znaczenie rozróżnienia między skutkami *ex nunc* i *ex tunc*. Podczas gdy bezwzględna nieważność decyzji może pociągać za sobą skutki *ex tunc*, wzruszalność może pociągać za sobą jedynie skutki *ex nunc*. W kontekście istotnym dla przedmiotowej sytuacji ETPC nie wymaga więcej niż stwierdzenia nieważności decyzji. Komisja Wenecka uważa zatem, że kluczowe jest wyjaśnienie, na jakich warunkach decyzja jest usuwana, a na jakich nie, i na jakich warunkach postępowanie może zostać wznowione. Mając to na uwadze, zaleca, aby władze ponownie rozważyły unieważnienie *ex lege* wyroków i postanowień dotyczących nieprawidłowo powołanych sędziów, zapewniając bardziej dostosowane podejście, chroniąc w ten sposób pewność prawa, przewidując możliwość ubiegania się o wznowienie postępowania przez osoby zainteresowane i podmioty posiadające legitymację procesową przed Trybunałem Konstytucyjnym.

73. Jeśli chodzi o zapobieganie niewłaściwemu wpływowi na powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje fakt, że większość trzech piątych głosów przy wyborze sędziów konstytucyjnych oraz nowe wymogi dotyczące niezgodności zostały obecnie uwzględnione zarówno w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, jak i w projekcie zmian w konstytucji, w celu odpolitycznienia wyboru sędziów konstytucyjnych, oraz że szersza kategoria podmiotów niż tylko Sejm i Prezydium Sejmu może zgłaszać kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kwalifikowana większość wymagana do wyboru sędziów konstytucyjnych na mocy nowej ustawy (i przyszłych zmian w konstytucji) podkreśla potrzebę skutecznego mechanizmu przeciwdziałania blokadom, w szczególności w obecnym spolaryzowanym klimacie politycznym. Taki mechanizm zapobiegający impasowi musiałby być silniejszy niż wznowienie postępowania (i/lub wybór zwykłą większością głosów po dwóch miesiącach, jak przewiduje projekt zmian w konstytucji). Przypominając, co Komisja Wenecka stwierdziła w odniesieniu do Polski w 2016 r., ważną alternatywą byłoby z pewnością wprowadzenie systemu, w którym jedna trzecia sędziów konstytucyjnych jest wybierana przez trzy organy władzy państwowej: Prezydenta RP, Sejm i sądownictwo. Pozwoliłoby to w pewnym stopniu oddzielić wybór sędziów konstytucyjnych od aktualnej większości politycznej. Jednak nawet w takim systemie ważne byłoby, aby część parlamentarna była wybierana większością kwalifikowaną.

74. Oprócz środków ukierunkowanych na wykonanie wyroku w sprawie Xero Flor, zarówno ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jak i projekt zmian w konstytucji zawierają szereg pozytywnych elementów, zainspirowanych wydarzeniami ostatnich dziewięciu lat. Obejmuje to wyjaśnienie, że przyjęcie ślubowania sędziów konstytucyjnych przez Prezydenta Republiki jest obowiązkowe, a nie opcjonalne. Komisja Wenecka zaleca jednak wprowadzenie dalszych poprawek do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ponowne rozważenie członkostwa w partii politycznej (w ciągu ostatnich czterech lat) jako wymogu niekwalifikowalności dla kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ponowne rozważenie ograniczeń dotyczących członkostwa sędziów w związkach zawodowych w ustawie (i ostatecznie w Konstytucji), wyjaśnienie, że immunitet przewidziany dla sędziów konstytucyjnych obejmuje jedynie immunitet

funkcjonalny oraz sformułowanie z większą precyzją, jakie zachowanie stanowi przewinienie dyscyplinarne (lub zrekompensowanie tego braku precyzji dodatkowymi gwarancjami proceduralnymi w przypadku przewinień dyscyplinarnych, za które można zastosować szczególnie surowe sankcje) i jakie sankcje mają zastosowanie, przy jednoczesnym wyraźnym zapewnieniu, że sankcje dyscyplinarne powinny być proporcjonalne do przewinienia dyscyplinarnego oraz wyjaśnieniu, które przewinienia dyscyplinarne mogą prowadzić do usunięcia z urzędu *ultima ratio*¹⁰³.

Opinia ta była surowym ostrzeżeniem dla większości rządzącej w Polsce.

Nigdzie w opinii nie ma wypowiedzi na temat potrzeby „usunięcia” rzekomo „nieprawidłowo wybranych” sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jedynym rozwiązaniem dopuszczalnym w opinii jest „wycofanie” tych sędziów z orzekania. Ma to nastąpić poprzez wyłączenie ich ze składów, do których zostali powołani, a także nieprzydzielanie im nowych spraw. Opinia nie zawiera żadnych stwierdzeń, które sugerowałyby skrócenie ich kadencji. W związku z tym można przyjąć, że sędziowie ci pozostają członkami Trybunału Konstytucyjnego, ale nie powinni uczestniczyć w tych jego pracach orzeczniczych, które mogą wiązać się z ewentualnym naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z opinią niedopuszczalne jest paraliżowanie prac Trybunału Konstytucyjnego przez rządzącą większość, w tym poprzez nieobsadzanie wakatów sędziowskich. A tym bardziej, czego Komisja Wenecka nie przewidziała w swojej opinii, poprzez ograniczanie środków finansowych Trybunału Konstytucyjnego. Niedopuszczalne jest również unieważnianie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w drodze ustawy. Co więcej, wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym te wydane z udziałem wskazanych „nieprawidłowo powołanych” sędziów, muszą być oficjalnie ogłaszane. Wszelkie odstępstwa w tym zakresie prowadzą do rażącego naruszenia zasady praworządności.

Odnosząc się jednak do prawa polskiego, należy poczynić pewną uwagę. Nie można zgodzić się z opinią w zakresie, w jakim stwierdza ona, że Trybunał Konstytucyjny wyrokami z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185), i 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186) orzekł, że wybór dwóch sędziów przez Sejm VII kadencji oraz trzech sędziów przez Sejm VIII kadencji był niekonstytucyjny. W sentencjach

¹⁰³ Tamże.

powołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie ma jednak takich fragmentów. Ustrojową rolą Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie zaś o konstytucyjności konkretnych czynności konwencjonalnych. Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wypowiedział się – w sentencji wyroku – o prawidłowości wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jest sądem prawa, a nie faktu. W wyrokach o sygn. K 34/15, jak i K 35/15, Trybunał Konstytucyjny nie oceniał konstytucyjności norm, które stanowiły podstawę wyboru jego sędziów w grudniu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny ówczesnie orzekł tylko odnośnie konstytucyjności norm prawnych, które nie miały zastosowania w procedurze wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r. (ale miały zastosowanie w październiku 2015 r.). Nie można stwierdzić, że indywidualne akty wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 r. rzekomo naruszały art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji. Obszerną analizę w tym zakresie, którą należy cytować *in extenso*, przedstawił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt U 5/24. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził dalej, że wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce i M.L. przeciwko Polsce były wydane *ultra vires*. Z tego względu nie ma żadnych „nieprawidłowo powołanych” sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

D. Wnioski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa o TK i ustawa – Przepisy wprowadzające jeszcze nie weszły w życie, gdyż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda przed ich podpisaniem, zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji, wystąpił z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ich zgodności z Konstytucją¹⁰⁴.

Wnioski zostały opisane w komunikacie prasowym w następujący sposób:

Trybunał Konstytucyjny dokona kontroli zgodności z Konstytucją:

– ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawie tej zarzuca się niezgodność:

¹⁰⁴ Sygn. [Kp 3/24](#) i [Kp 4/24](#).

I. art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych,

II. art. 16 ust. 2 z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji,

III. art. 17 ust. 2 w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu z art. 126 ust 1 i ust. 2 oraz z art. 127 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji,

IV. art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy, które poprzez przyjęcie niedookreślonych ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie gwarantują wykonania konstytucyjnego nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

V. art. 20 ust. 2 w zakresie, w jakim ustanawia dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej termin „nie później niż 14 dni od dnia wyboru przez Sejm sędziego Trybunału” do umożliwienia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego uroczystego złożenia ślubowania z art. 126 ust. 2 i ust 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art 2 Konstytucji,

VI. art. 20 ust. 3 ustawy z art. 7 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji,

VII. art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku z art. 194 ust. 1, art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji.

– oraz ustawy z dnia 13 września 2024 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawie tej zarzuca się niezgodność:

I. art. 10 z art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 7 Konstytucji,

II. art. 10, art. 11 i art. 12 z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji,

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

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

Ustawa z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Ad. I. Kwestionowane przepisy art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK) określające zasady wyznaczania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego składów orzekających lub dokonywania w nich zmian w związku przepisem o kworum do podjęcia uchwały w tych sprawach, budzą zdaniem Prezydenta RP (dalej: Wnioskodawca) wątpliwości co do ich

zgodności z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. W ocenie Wnioskodawcy biorąc pod uwagę jedną z podstawowych funkcji Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta istnienia realnych praw i wolności obywateli, kwestionowana regulacja wpływa na realizację konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i jest niezgodna z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

Ad. II. Rozwiązanie z art. 16 ust. 2 ustawy o TK wprowadza regułę niespotykaną w dotychczasowych ustawach regulujących pracę Trybunału Konstytucyjnego po 1997 roku, w świetle której sędzia Trybunału może wykonywać urząd również po upływie dziewięcioletniej kadencji - do czasu wyboru przez Sejm jego następcy.

Wnioskodawca wskazuje, że zasada kadencyjności wymaga precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, czy osób wchodzących w jego skład, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem. Zdaniem Wnioskodawcy kwestionowany przepis pozwalający sędziemu TK pełnić swe obowiązki do czasu wyboru następcy jest formą wydłużenia kadencji sędziego TK, określonej wprost w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje on w sprzeczności z wyrażoną w nim dziewięcioletnią kadencją. Kwestionowany przepis jest również związkowo sprzeczny z art. 7 Konstytucji, gdyż pozwala działać sędziemu TK bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej – wskazuje Wnioskodawca.

Ad. III. W ocenie Wnioskodawcy art. 17 ust. 2 ustawy o TK w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu jest niezgodny z art. 126 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 127 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Nie ma bowiem zdaniem Wnioskodawcy żadnych przeszkód prawnych, natury aksjologicznej, bądź funkcjonalnej, w szczególności związanej z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, które przemawiałyby za odwrotną regułą, jaką przyjmuje kwestionowany przepis ustawy o TK.

Ad. IV. Mechanizm przyjęty w art. 19 ust. 5 ustawy o TK, operujący niedookreślonymi nakazami „niezwłocznego” działania, bez wskazania konkretnych ram czasowych, nie zapewnia w ocenie Wnioskodawcy sprawności postępowania podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W efekcie nie gwarantuje wykonania konstytucyjnego nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału Konstytucyjnego, co zdaniem Wnioskodawcy jest sprzeczne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Ad. V. W ocenie Wnioskodawcy regulacja zawarta w art. 20 ust. 2 ustawy o TK nie odpowiada konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Nie jest ona także zgodna z zasadą poprawnej legislacji, ponieważ z uwagi na możliwość realizacji przez Prezydenta RP innych kompetencji, w szczególności poza granicami kraju, może nakładać w istocie obowiązek niemożliwy do wykonania. Ponadto Wnioskodawca wskazuje, że kwestionowana norma nie uwzględnia czasu niezbędnego do uzyskania przez Prezydenta RP, w sposób niebudzący wątpliwości, dowodów koniecznych do wykonania normy z art. 20 ust. 2 ustawy o TK, w rzeczywistości skracając istotnie termin, a tym samym wprowadzając obowiązek natychmiastowego działania, co jest niezgodne z art. 126 ust. 2 i ust. 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji.

Ad. VI. Unormowanie z art. 20 ust. 3 ustawy o TK, zdaniem Wnioskodawcy, jest niezgodne z Konstytucją. Zawiera ono nieuprawnione założenie o niewykonaniu przez Prezydenta RP obowiązku z art. 20 ust. 2 ustawy o TK, co warunkuje objęcie i sprawowanie urzędu sędziego, a tym samym narusza wyrażoną w Konstytucji zasadę legalizmu działania wszystkich organów władzy publicznej - art. 7, w tym także Prezydenta RP - art. 126 ust. 3 Konstytucji.

Ad. VII. Wnioskodawca podnosi, że art. 34 ust. 1 i ust. 4 i art. 35 ust. 2 ustawy o TK poprzez przyznanie sędziom Trybunału w stanie spoczynku uprawnień do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego naruszają art. 194 ust. 1 Konstytucji. Unormowanie włączenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stan spoczynku, czyli osób pozostających już poza strukturą działających organów władzy sądowniczej, w procedurę orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału aktualnie sprawujących urząd - jest w ocenie Wnioskodawcy niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz - art. 10 ust. 1 i 2 oraz niezależności sądów i trybunałów - art. 173 Konstytucji.

Ustawa z dnia 13 września 2024 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

Ad. I. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 13 września 2024 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające) wyroki TK, a także postanowienia w sprawach sporów kompetencyjnych, wydane w składach z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania mają zostać uznane za nieważne i niewywołujące skutków prawnych określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji. W ocenie Wnioskodawcy regulacja ta opiera się na założeniu, że parlamentowi przysługuje kompetencja do kontroli legalności orzeczeń TK. Wszystkie jednak kompetencje organu władzy publicznej muszą mieć podstawę w przepisach prawa a kompetencji organów nie można domniemywać. Wyklucza to więc zdaniem Wnioskodawcy, aby przedmiotowa kontrola była konstytucyjnie dopuszczalna. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy publicznej umocowanym bezpośrednio w Konstytucji, jego orzeczenia są ostateczne i nie mogą być wzruszone przez żaden organ, w tym przez sam Trybunał. Tym samym uznanie przez parlament jego wyroków za „nieakty” (czyli akty nieistniejące), narusza w ocenie Wnioskodawcy konstytucyjną zasadę legalizmu.

Wnioskodawca ponadto wskazuje, że ustawa, jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej, nie może bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego, wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

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

Ad. II. Wnioskodawca wskazuje, że w świetle obowiązującej Konstytucji orzeczenia TK korzystają z dwóch cech: tzw. przymiotu ostateczności i przymiotu mocy powszechnie obowiązującej. W obu sytuacjach oceniane są jako akty erga omnes, niepodlegające zmianie bądź uchyleniu w jakikolwiek sposób i tworzące

stan określany mianem *res iudicata*. Arbitralne zniesienie przez ustawodawcę wskazanych przymiotów orzeczeń TK narusza wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu oraz nie spełnia standardów wynikających z art. 2 Konstytucji.

Ad. III. Ustawa – Przepisy wprowadzające wprowadziła do porządku prawnego pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania”. Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające jest to osoba wybrana na stanowisko sędziego trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15. Ustawodawca uznał zatem za nieważne orzeczenia wydane z udziałem osób „nieuprawnionych do orzekania”.

Poprzez tę regulację ustawodawca w rzeczywistości wprowadził do systemu prawa całkiem nową kategorię sędziego Trybunału Konstytucyjnego, która dotychczas nie funkcjonowała w obiegu prawnym, w tym, przede wszystkim, nie jest znana polskiej ustawie zasadniczej. Ustawodawca decydując, który z sędziów jest uprawniony do orzekania, a który nie jest, podważa w rzeczywistości jego status, autorytet i w konsekwencji także niezawisłość będącą konstytucyjną gwarancją niezależności orzekania i niezależności od innych organów i władz. Ponadto podważa decyzję Sejmu o wyborze danego kandydata na sędziego. Narusza to zdaniem Wnioskodawcy art. 194 ust. 1 oraz 195 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji.

Ad. IV. Wnioskodawca wskazuje, że ustawa – Przepisy wprowadzające w art. 14 ust. 1 wprowadziła regulację, zgodnie z którą „Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, obowiązki Prezesa Trybunału wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale.” Regulacja ta oznacza, iż celem ustawodawcy było dokonanie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym przerwania obecnie trwającej kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołanego na mocy postanowienia Prezydenta RP.

Zdaniem Wnioskodawcy kwestionowana regulacja stanowi wkroczenie ustawodawcy w konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK co narusza art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji jak również wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadą podziału i równowagi władz¹⁰⁵.

W Trybunale Konstytucyjnym wnioski te zostały połączone do wspólnego rozpoznania. Rozprawę wyznaczono na 2 kwietnia 2025 r.

¹⁰⁵ Tamże.

IX. Uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r.

Zgodnie z art. 93 Konstytucji, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Uchwały podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

A. Kolejny powszechnie nieobowiązujący akt prawny jako nowy środek zmiany Konstytucji raz jeszcze

18 grudnia 2024 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę nr 162 w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (dalej: uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r.)¹⁰⁶.

W skrócie warto przytoczyć jego opis dokonany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego:

Trybunału Konstytucyjnego dotyczy § 1 uchwały z 18 grudnia 2024 r. podzielony na pięć ustępów. Pierwszy stanowi swoistą diagnozę/ocenę Rady Ministrów dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego i występujących jej zdaniem nieprawidłowości w jego działaniu w latach 2015-2023. Co istotne Rada Ministrów odwołuje się do oceny zaprezentowanej w uchwale z 6 marca 2024 r., pomijając okoliczność stwierdzenia przez Trybunał jej niekonstytucyjności wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. U 5/24, co już w tym miejscu należy ocenić co najmniej jako działanie nierzetelne.

W § 1 ust. 2 uchwały z 18 grudnia 2024 r. Rada Ministrów wyraziła polityczną ocenę, że „Trybunał Konstytucyjny w aktualnym składzie jest niezdolny do wykonywania zadań określonych w art. 188 i art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Ministrów uznaje za zasadne konsekwentne podejmowanie działań naprawczych służących przywróceniu funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego, zgodnego z konstytucyjnym standardem”.

W odniesieniu do problematyki publikowania wyroków Trybunału Rada Ministrów oceniła — skądinąd — zasadnie, że obowiązek ogłaszania orzeczeń w dziennikach urzędowych może dotyczyć wyłącznie aktów, które zostały przyjęte przez uprawniony organ w procedurze przewidzianej prawem (zob. § 1 ust. 3 uchwały z 18 grudnia 2024 r.). Rada Ministrów zauważyła także, że niesporne jest, iż działania podejmowane w celu rozwiązania kryzysu praworządności muszą rozpocząć się od zapobieżenia dalszym skutkom sprzecznej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to konieczność wykluczenia

¹⁰⁶ Uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M. P. poz. 1068), [link](#).

możliwości wprowadzenia do systemu prawa kolejnych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (zob. § 1 ust. 4 uchwały z 18 grudnia 2024 r.).

Clou uchwały z 18 grudnia 2024 r. w kontekście podejścia do Trybunału Konstytucyjnego stanowi § 1 ust. 5 brzmiący: „[m]ając powyższe na względzie, Rada Ministrów wyraża stanowisko, zgodnie z którym ogłaszanie w dziennikach urzędowych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego mogłoby doprowadzić do utrwalenia stanu kryzysu praworządności. Wobec tego Rada Ministrów uznaje, że nie jest dopuszczalne ogłaszanie dokumentów, które zostały wydane przez organ nieuprawniony. Zgodnie bowiem z uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy” (...).

Stosownie do § 3 uchwały z 18 grudnia 2024 r. jej wykonanie powierza się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Sprawiedliwości¹⁰⁷.

B. Oświadczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

19 grudnia 2024 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wydał następujące oświadczenie:

(...) Rada Ministrów podjęła uchwałę wskazującą „konieczność wykluczenia możliwości wprowadzenia do systemu prawa kolejnych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego”. W konsekwencji, Rada Ministrów stwierdziła, że ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim, wprost nakazane przez art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest niedopuszczalne. Próba zmiany Konstytucji w drodze uchwały Rady Ministrów nie ma precedensu w historii Polski, nawiązuje natomiast wprost do praktyki czasów socjalizmu, czyli prawnych realiów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dawno odrzuconej przez Polaków i doktrynę prawa.

Podejmując uchwałę, Rada Ministrów nie wskazała żadnej ustawowej podstawy prawnej swojego działania, ponieważ obowiązujące przepisy prawa nie przyznają Rządowi kompetencji do aktywności w obszarze stanowiącym jej przedmiot. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24 (OTK ZU A/2024, poz. 65) uznał za niezgodną z Konstytucją uchwałę Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że podjęcie uchwały rażąco naruszającej art. 10 Konstytucji, wskutek podważenia konstytucyjnej zasady podziału władzy w samej jej istocie, jest bezprecedensowym nadużyciem władzy państwowej dokonany przez Sejm.

W świetle powyższego uchwała Rady Ministrów stanowi wyłącznie wyraz poglądów politycznych członków Rady Ministrów, w sposób oczywisty nie wywołuje skutków prawnych i nie jest usprawiedliwieniem dla deliktu konstytucyjnego w postaci nieopublikowania dwudziestu jeden wyroków Trybunału Konstytucyjnego w 2024 r. przez Prezesa Rady Ministrów i Prezesa Rządowego Centrum Legislacji ani też dla zadeklarowanej w uchwale odmowy publikowania wyroków Trybunału w przyszłości.

¹⁰⁷ Przypis 1.

Uchwała została podjęta dwa dni po skierowaniu przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego listów do najważniejszych osób w państwie, reprezentujących władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, z zaproszeniem do podjęcia dialogu w celu wypracowania rozwiązań kompromisowych, gwarantujących niezależne funkcjonowanie Trybunału z korzyścią dla dobra Polski oraz wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, tak aby działalność Trybunału Konstytucyjnego mogła pozostawać poza sporami politycznymi.

Wyrazić trzeba nadzieję, iż nie jest to odpowiedź Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska na skierowane do niego pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z zaproszeniem do rozmów¹⁰⁸.

C. Uwagi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Jak wskazał Prezes Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wcześniej zawiadomieniu:

Dokonując oceny wpływu uchwały z 18 grudnia 2024 r. na realizację prawnego obowiązku niezwłocznego publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, za pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacji kierowanego przez Prezesa RCL Joannę Knapieńską należy podnieść, że:

– Po pierwsze, uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. nawiązuje do uchwały Sejmu z 6 marca 2024 r., której niekonstytucyjność stwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w sprawie o sygn. U 5/24. Tym samym Rada Ministrów powołuje się na akt *de facto* nieobowiązujący (w całości) w związku ze stwierdzeniem jego niekonstytucyjności. Nie sposób rozsądnie zakładać, że jakiegokolwiek działanie organu władzy publicznej może zostać podjęte na podstawie albo przynajmniej w związku z aktem, który u swojego początku został zidentyfikowany, opisane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. U 5/24, a cały akt w konsekwencji ich wystąpienia uchylony jako rażąco naruszający podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Inaczej mówiąc, Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej uchwałą z 18 grudnia 2024 r. nawiązując do aktu bezprawia legislacyjnego Sejmu usiłuje doprowadzić do korzystnego z perspektywy swej działalności zneutralizowania/anihilowania sądu konstytucyjnego, które kontroluje akty normatywne wydawane przez rząd (rozporządzenia) oraz przyjęte przy udziale rządu (np. rządowe projekty ustaw).

– Po drugie, uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. stosownie do art. 93 ust. 1 Konstytucji ma charakter wyłącznie wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, czyli Radzie Ministrów. Nawet gdyby uznać, że uchwała z 18 grudnia 2024 r. formalnie obowiązuje Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska (*nota bene* będącego członkiem Rady Ministrów w rozumieniu art. 147 ust. 1 Konstytucji, a nie jednostką organizacyjną podległą Radzie Ministrów; reprezentującego i kierującego pracami Rady Ministrów na podstawie art. 148 pkt 1 i 2 Konstytucji) oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji Joannę Knapieńską (*nota bene* w rozumieniu art. 14a u.r.m. Rządowe Centrum Legislacji działa przy Prezesie Rady Ministrów a nie przy Radzie Ministrów, jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów, a nie Radzie Ministrów), nie sposób zaakceptować

¹⁰⁸ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2024 r., [link](#).

poglądu prawnego zakładającego, iż może ona stanowić legalną podstawę prawną do zaniechania realizacji prawnego obowiązku Prezesa Rady Ministrów niezwłocznego opublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który to obowiązek Prezes Rady Ministrów realizuje na pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacji kierowanego przez Prezesa RCL Joannę Knapińską.

Poglądy prawne wyrażone w kontekście wadliwości uchwały Sejmu z 6 marca 2024 r., generalnie zachowują aktualność także w kontekście uchwały Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. Niepodobieństwem jest zaakceptowanie poglądu, że akt prawa wewnętrznego może znieść prawny obowiązek wynikający z Konstytucji i obowiązującego ustawodawstwa, a spoczywający na organach władzy publicznej, które stosownie do art. 7 Konstytucji mają działać na podstawie i w granicach prawa, nie wyłączając prawa, które traktują o obowiązku niezwłocznego publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Należy stanowczo podkreślić, że akt prawa wewnętrznego nie może prowadzić do wyrażenia z normatywnej treści regulacji konstytucyjnych oraz ustawowych kreujących prawny obowiązek publikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Nie jest także możliwe wykreowanie nieprzewidzianego konstytucyjnie mechanizmu weryfikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez organy wydające dzienniki promulgacyjne. Należy zauważyć, że skoro Konstytucja określa atrybuty orzeczeń Trybunału – ostateczność i powszechna moc obowiązująca (zob. art. 190 ust. 1) oraz określa obowiązek niezwłocznego promulgowania orzeczeń (zob. art. 190 ust. 2), ewentualny mechanizm kontroli orzeczeń przez jakiegokolwiek organ władzy publicznej (stanowiący odstępstwo, wyjątek od wskazanych regulacji) również powinien mieć umocowanie konstytucyjne. Żadna umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz żadna ustawa nie mogą przewidywać kompetencji, której nie da się pogodzić z normą konstytucyjną. Tym bardziej kompetencji takiej nie może kreować akt prawa wewnętrznego.

Przyjęcie odmiennego stanowiska skutkowałoby podważeniem rudymentów polskiego porządku prawnego, zwłaszcza zasady: demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. art. 2 Konstytucji); legalizmu (zob. art. 7 Konstytucji); podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej (art. 10 Konstytucji); niezależności władzy sądowniczej (zob. art. 173 Konstytucji); ostateczności i powszechnej mocy obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji).

W demokratycznym państwie prawa opisana uzurpacja kompetencji powinna stanowić podstawę odpowiedzialności prawnej, w tym także karnej osób, które się takowej uzurpacji dopuszczają.

– Po trzecie, uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. może być postrzegana jako podżeganie Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska (na którym ciąży prawny obowiązek niezwłocznego publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który to obowiązek Prezes Rady Ministrów powinien wykonać za pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacji, którym kieruje Prezes RCL Joanna Knapińska) do działania niezgodnego z Konstytucją oraz ustawami¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Przypis 1.

X. Powstrzymywanie się od obligatoryjnego uczestnictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wcześniej zawiadomieniu wskazał, że:

Kolejnym obszarem działalności władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej skierowanej wobec Trybunału Konstytucyjnego po 13 grudnia 2023 r. jest praktyka niespełniania ustawowego obowiązku zajmowania stanowisk w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny oraz notorycznego niestawiennictwa na rozprawach w gmachu Trybunału¹¹⁰.

A. Podstawa prawna

Obowiązek przedstawienia stanowiska i uczestniczenia w rozprawach w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest wyraźnie określony:

Art. 42 u.o.t.p.TK zawiera katalog uczestników postępowania przed Trybunałem. Z mocy ustawy uczestnikiem postępowania w każdej sprawie rozpoznawanej przez Trybunał jest Prokurator Generalny (art. 42 pkt 7 u.o.t.p.TK). Istotne znaczenie ma także art. 42 pkt 3 u.o.t.p.TK stanowiący, że uczestnikiem postępowania jest organ, który wydał akt normatywny objęty kontrolą Trybunału – ze statystyk wynika, że najczęściej Trybunał kontroluje regulacje ustawowe, zatem w wielu postępowaniach uczestniczy Sejm.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 u.o.t.p.TK Prezes Trybunału zawiadamia uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez skład orzekający, doręcza im odpisy wniosku, pytania prawnego albo skargi oraz poucza o prawie złożenia pisemnych stanowisk. Prezes Trybunału może wyznaczyć uczestnikowi postępowania termin przedstawienia pisemnego stanowiska¹¹¹.

B. Niechlubne przykłady

Niestety rzeczywistość jest odmienna:

Na omawiany problem Trybunał zwrócił uwagę już w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie o sygn. U 5/24 stwierdzając, że „[r]ównież na podstawie całej uchwały [z 6 marca 2024 r.], 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”.

¹¹⁰ Tamże.

¹¹¹ Tamże.

Po podjęciu przez Sejm uchwały z 6 marca 2024 r. wybrani uczestnicy postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wywiązują z przypisanych im przez ustawodawcę obowiązków w ramach postępowania sądowo-konstytucyjnego.

W tym zakresie należy w pierwszej kolejności wskazać na Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, który po 6 marca 2024 r. nie przedstawił merytorycznego stanowiska w żadnej sprawie (wcześniej w pierwszych miesiącach urzędowania Prokurator Generalny Adam Bodnar przedstawił merytoryczne stanowisko m.in. w sprawie rozpoznawanej pod sygn. SK 13/24). Przedstawiciele Prokuratora Generalnego po 6 marca 2024 r. nie pojawili się na żadnej rozprawie przeprowadzanej w siedzibie Trybunału (wcześniej przedstawiciel Prokuratora Generalnego uczestniczył np. w rozprawie 11 stycznia 2024 r. w sprawie o sygn. K 23/23). W miejsce wypełniania ustawowych obowiązków uczestnika postępowania, Prokurator Generalny konsekwentnie przekazuje do Trybunału pisma informujące, że w konkretnej sprawie nie zajmie stanowiska, co ma być spowodowane rzekomymi nieprawidłowościami w działalności Trybunału (zob. zamiast wielu pismo Prokuratora Generalnego z 17 listopada 2024 r. dotyczące sprawy o sygn. K 14/24).

(...) Podobną postawę procesową Adam Bodnar prezentuje jako Minister Sprawiedliwości (zob. np. pismo Ministra Sprawiedliwości z 22 marca 2024 r. dotyczące sprawy o sygn. U 1/24).

(...) Również Minister Edukacji Barbara Nowacka nie przedstawiła stanowiska w sprawie, w której z mocy ustawy minister jako organ wydający kontrolowany akt był uczestnikiem (zob. pismo z 24 września 2024 r. dotyczące sprawy o sygn. U 10/24).

(...) Nieco odmienną postawę procesową przyjmuje Sejm reprezentowany przez Marszałka Szymona Hołownię. Po pierwsze przedstawiciel Sejmu brał udział w rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym także po podjęciu uchwały z 6 marca 2024 r. (poseł Paweł Śliz uczestniczył w rozprawie 28 maja 2024 r. w sprawie o sygn. U 5/24 oraz w rozprawie 19 czerwca 2024 r. w sprawie o sygn. K 7/24, przy czym w obu sprawach poseł opuścił salę w czasie rozpraw, bez zgody przewodniczących składów). Po drugie, Sejm składa wnioski o wyłączenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. zamiast wielu pismo z 5 grudnia 2024 r. dotyczące wyłączenia sędziego Justyna Piskorskiego oraz sędziego Jarosława Wyrembaka z rozpoznania sprawy o sygn. Kp 3/24).

(...) Co warte podkreślenia Marszałek Sejmu nie przekazuje jednak do Trybunału merytorycznych stanowisk izby, mimo że projekty takich stanowisk są opracowywane przez służby prawne Sejmu, a także komisja ustawodawcza opiniuje przedkładane jej projekty stanowisk (tak. np. w sprawach rozpoznawanych pod sygn.: U 6/24, SK 57/24, P 4/24).

Nieprzedstawianie przez uczestników postępowania stanowisk w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał powoduje także, ograniczenie możliwości wyrokowania przez Trybunał na posiedzeniach niejawnych, wmuszając wyznaczenie rozpraw (nawet w sprawach dostatecznie wyjaśnionych w dotychczasowym orzecznictwie), co wymiennie wydłuża postępowania. Stosownie bowiem do art. 92 ust. 2 zdanie drugie u.o.t.p.TK do rozpoznania wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym konieczne są stanowiska wszystkich uczestników postępowania. Konsekwentne niezgłaszanie stanowisk przez Prokuratora Generalne (uczestnika wszystkich toczących się postępowaniach) może w najbliższej przyszłości całkowicie wyłączyć możliwości

stosowania art. 92 u.o.t.p.TK jako podstawy wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym¹¹².

W związku z tym można wyciągnąć następujące wnioski:

Podsumowując powyższy wątek należy stwierdzić, że uczestnicy postępowań, win[n]i stosować się do kierowanych wobec nich przez Trybunał Konstytucyjny lub organy Trybunału Konstytucyjnego pism, zgodnie z ich treścią. Jeśli uczestnik zostaje zobowiązany do przedstawienia stanowiska w, to w piśmie stanowiącym odpowiedź na rzeczzone zobowiązanie winien ustosunkować się do meritum sprawy, w tym w szczególności do zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę, pytający sąd albo skarżący pod adresem kontrolowanego aktu normatywnego. Zaniechanie wywiązania się z rzeczzonego obowiązku należy uznać za działanie niezgodne z obowiązującym prawem¹¹³.

¹¹² Tamże.

¹¹³ Tamże.

XI. Powstrzymywanie się od uzupełniania wakatów sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym

Można wnioskować, że obecna większość rządząca nie tyle kwestionuje status sędziów Trybunału Konstytucyjnego lub legalność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ale w rzeczywistości uważa, że sąd konstytucyjny jest po prostu niepotrzebny. Warto zauważyć, że:

Kolejnym działaniem prowadzącym do anihilacji Trybunału Konstytucyjnego jest zaniechanie realizacji obowiązku Sejmu uzupełnienia składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego.

(...) 3 grudnia 2024 r. zakończyły się kadencje Sędziów Trybunału Konstytucyjnego Mariusza Muszyńskiego oraz Piotra Pszczółkowskiego, zaś 9 grudnia 2024 r. upłynęła kadencja Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Juli Przyłębskiej. Tym samym od 10 grudnia 2024 r. skład Trybunału tworzy dwunastu sędziów¹¹⁴.

A. Obstrukcja Trybunału Konstytucyjnego poprzez wakaty sędziowskie

Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazał, że bezczynność Sejmu ma na celu obstrukcję Trybunału Konstytucyjnego:

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. Tym samym za uzupełnienie składu osobowego Trybunału odpowiada Sejm i jest to jego obowiązek, a nie uprawnienie, którym może dysponować według uznania decydentów politycznych takiej czy innej większości parlamentarnej. Trybunał Konstytucyjny jest instytucją konstytucyjną, odpowiedzialną z woli ustrojodawcy na ważny obszar funkcjonowania państwa, tj. kwestię kontroli stanowiącego w Polsce prawa. Ustrojodawca przewiduje Trybunał i określa (liczbowo) jego skład, a także wskazuje organ kreujący osoby, które po zakończeniu przewidzianej prawem procedury obejmą urzędy sędziego konstytucyjnego; tym samym nie ulega wątpliwości, że zadaniem Sejmu jest podejmowanie działań zmierzających do stałego zapewnienia pełnej obsady sędziowskiej. Oczywiście występowanie przejściowych, krótkotrwałych wakatów jest dopuszczalne (co może stanowić wypadkową np. finalizowania dotychczasowych obowiązków pracowniczych osoby wybranej na sędziego, na etapie poprzedzającym złożenie ślubowania przed Prezydentem), jednak sytuacja taka nie powinna wynikać z celowych działań Sejmu i osób kierujących jego pracami, co aktualnie ma miejsce w Polsce. Skutki takiego podejścia są biegunowo odległe od standardów demokratycznego państwa prawa.

¹¹⁴ Tamże.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422) „[z]asady wyboru i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu”. W tym zakresie przepis ustawowy odsyła zatem do uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. z 2022 r. poz. 990; dalej: regulamin), który w art. 26 ust. 1 stanowi, że Sejm wybiera Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 regulaminu „[w]nioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26 i 29 mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów, z tym, że na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego - Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów, a na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka – Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Art. 4 ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio”. Wnioski w sprawie wyboru na stanowisko Sędziego Trybunału Konstytucyjnego składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji (zob. art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu). Poddanie pod głosowanie wniosków w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone m.in. w art. 26, nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że Sejm postanowi inaczej (zob. art. 30 ust. 4 regulaminu). Wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone m.in. w art. 26, albo odwołania z tych stanowisk Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania. Inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej (zob. art. 30 ust. 5 regulaminu). Zgodnie z art. 30 ust. 6 regulaminu właściwa komisja opinię w sprawie wniosku, o którym mowa w art. 30 ust. 1 przedkłada Marszałkowi Sejmu na piśmie, a Marszałek zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji (zob. ust. 7 art. 30 regulaminu). Zgodnie z art. 30 ust. 8 regulaminu rozpatrzenie przez Sejm wniosku w sprawie wyboru może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. Art. 30 ust. 9 regulaminu daje podstawę do skrócenia postępowania.

Stosownie do art. 31 ust. 1 regulaminu wybór albo powołanie poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26-29 (w tym do Trybunału Konstytucyjnego) następuje bezwzględną większością głosów. Uchwałę o wyborze, powołaniu albo odwołaniu ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (zob. art. 31 ust. 3 regulaminu).

W oparciu o powszechnie dostępne informacje domeny publicznej, należy stwierdzić, że w pierwotnym terminie określonym w art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu podmioty uprawnione nie zgłosiły żadnej kandydatury na Sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce Sędziów, którzy zakończyli swoje kadencje 3 i 9 grudnia 2024 r.

Wobec powyższego Marszałek Sejmu wyznaczył dodatkowy termin na zgłaszanie kandydatów. W ponownej procedurze grupy posłów na Sejm 11 grudnia 2024 r. zgłosiły dwie kandydatury: Marka Asta (druk sejmowy 898) oraz Artura Kotowskiego (druk sejmowy: 899). 12 grudnia 2024 r. oba wnioski skierowano do zaopiniowania przez komisję sprawiedliwości i praw człowieka. W wykazie planowanych prac komisji w styczniu 2025 r. sprawy te nie figurują (zob. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (SPC) - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej; dostęp: 15 stycznia 2025 r.).

Jednocześnie w przestrzeni medialnej przedstawiciele większości parlamentarnej zgodnie podnoszą, że Sejm w najbliższej przyszłości nie uzupełni składu osobowego Trybunału. W efekcie Trybunał od ponad miesiąca pracuje w

składzie dwunastu sędziów (przy czym jeszcze w tym roku zakończą się kadencje kolejnych dwóch Sędziów).

(...) Stan zreferowany powyżej prowadzi do naruszenia prawa, a także w istotny sposób utrudnia (a przyszłości może uniemożliwić) realizację konstytucyjnych zadań przez Trybunał Konstytucyjny.

Po pierwsze, raz jeszcze należy podkreślić, że stan konstytucyjny to skład piętnastu Sędziów orzekających w Trybunale. Sejm nie powinien decydować o czasowym zmniejszeniu liczby sędziów poniżej konstytucyjnie wskazanego składu. O ile Sejm ma dość daleko idącą swobodę w wyborze konkretnych osób-prawników do Trybunału (o ile tylko osoby te spełniają wymaganie formalne, tj. cechuje ich wyróżniająca wiedza prawnicza oraz spełniają wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego), o tyle praktyką absolutnie niedopuszczalną jest trwałe ukształtowanie składu Trybunału w liczbie niższej niż określona konstytucyjnie. Inaczej mówiąc, sędziów powinno być tylu ilu przewiduje ustawa zasadnicza, tj. piętnastu.

Po drugie nieobsadzenie wakatów sędziowskich może doprowadzić w nieodległej przyszłości do niemożności orzekania przez Trybunał w pełnym składzie (co najmniej 11 sędziów), a tym samym wyłączyć możliwość realizowania przez Trybunał funkcji powierzonych mu w ustawie zasadniczej.

Po trzecie, przedłużające się wakowanie urzędów sędziowskich, spowodowane zamierzoną biernością Sejmu prowadzi do konieczności obłożenia dodatkową pracą orzecniczą aktualnych Sędziów, co może wpłynąć na przewlekłość postępowań oraz zmniejszyć wydajność orzecniczą, co realnie wpływa na sytuację prawną podmiotów inicjujących postępowania przed Trybunałem — zwłaszcza obywateli oraz innych podmiotów prawa występujących ze skargami konstytucyjnymi w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji¹¹⁵.

B. Nieudana próba obsadzenia wakatów sędziowskich

11 grudnia 2024 r. posłowie zgłosili 2 kandydatury w celu obsadzenia wakatów sędziowskich¹¹⁶. W dniu 12 grudnia 2024 r. kandydatury zostały skierowane do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu wydania opinii.

Koalicja rządząca ogłosiła, że nie poprze tych kandydatur. W rezultacie 19 lutego 2025 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka wydała negatywne opinie na temat obu kandydatów¹¹⁷.

W związku z tym Sejm nie przyjął (odrzucił) propozycji kandydatur podczas głosowania na posiedzeniu w dniu 21 lutego 2025 r.

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ Druki sejmowe nr 898/X kadencja, [link](#), oraz nr 899/X kadencja, [link](#).

¹¹⁷ Druki sejmowe nr 1019/X kadencja, [link](#), oraz nr 1020/X kadencja, [link](#).

XII. Pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego środków finansowych

Zgodnie z art. 195 ust. 2 Konstytucji, sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

W budżecie na rok 2025 przyjętym przez większość parlamentarną nie przewidziano środków na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Najprawdopodobniej większość rządząca wierzy, że odbierając sędziom wynagrodzenia zachęci ich do rezygnacji z urzędu.

A. Budżet na 2025 r.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wcześniej zawiadomieniu wskazał, że:

9 stycznia 2025 r. doszło do uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2025. Treść ustawy budżetowej przekazanej Prezydentowi do podpisu nie przewiduje zabezpieczenia koniecznych środków finansowych na wynagrodzenia Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

(...) Pierwotna wersja projektu ustawy budżetowej na rok 2025 zabezpieczała środki finansowe na wynagrodzenia Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, albowiem Rada Ministrów jako wnioskodawca projektu była zobowiązana do włączenia do projektu ustawy budżetowej przedłożenia przedstawionego przez sam Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530) , Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy” (podkreślenie własne).

Rada Ministrów jako projektodawca nie ma kompetencji do modyfikowania dochodów i wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Stosowne zmiany mogą nastąpić dopiero w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej.

Na etapie prac sejmowych wydatki bieżące Trybunału Konstytucyjnego zostały zredukowane o kwotę ponad dziesięć milionów złotych względem kwoty z przedłożenia rządowego. Zredukowana kwota odpowiada sumie rocznych wynagrodzeń wszystkich Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Cel wprowadzonej

zmiany dosadnie wskazał przewodniczący sejmowej komisji finansów publicznych poseł Janusz Cichoń. W czasie posiedzenia 21 listopada 2024 r. w odniesieniu do zmian wydatków Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że „[n]ie mają [Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego — przyp. własny] legitymacji do tego, żeby orzekać naszym zdaniem. Stąd taka decyzja”, a także przyznał, że „[i]ntencja wnioskodawców była taka, żeby na wynagrodzenia członków Trybunału nie było środków w tym budżecie” (zob. Zapis przebiegu posiedzenia - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej; dostęp: 15 stycznia 2025 r.). Wskazane cytaty z wypowiedzi przewodniczącego sejmowej komisji finansów publicznych w sposób dobitny pokazują, że wprowadzona poprawka w zakresie wydatków budżetowych Trybunału nie była spowodowana obiektywnymi czynnikami natury gospodarczej np. trudną sytuację finansów publicznych i koniecznością oszczędności w sektorze publicznym, lecz jej nieukrywanym celem była próba wywarcia presji na Sędziów Trybunału, aby zaprzestali działalności orzeczniczej. Działanie takie stanowi nie tylko próbę ingerencji w niezawisłość sędziów konstytucyjnych, ale jest także przykładem instrumentalnego traktowania ustawy budżetowej jako mechanizmu wywierania presji politycznej i próby bezprawnego ingerowania w działalność niezależnego organu władzy sądowniczej. Nie tak jednak powinna być rola ustawy budżetowej, która z założenia powinna służyć wyłącznie prowadzeniu polityki budżetowej w danym roku, czyli finansowaniu działań państwa.

Senat choć zgłosił do ustawy budżetowej na rok 2025 poprawki, żadna z nich nie dotyczyła jednak kwestii wydatków Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym obniżone wydatki zostały przewidziane w ostatecznej wersji ustawy budżetowej przekazanej Prezydentowi do podpisu.

(...) Wobec powyższego należało stwierdzić, że:

– Po pierwsze, zgodnie z preambułą do Konstytucji ustrojodawca pragnął zapewnić działaniu instytucji publicznych rzetelność i sprawność. Nie sposób zagwarantować instytucji publicznej sprawnego działania, jeżeli *de facto* pozbawia się orzekających w niej sędziów wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej – powołany przede wszystkim do kontroli konstytucyjności prawa – swoje konstytucyjne zadania może realizować wyłącznie przy udziale Sędziów tworzących konkretne składy wyznaczone do rozstrzygania poszczególnych spraw. Zgodnie z regulacjami ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, udział Sędziów Trybunału oraz jego Prezesa na wszystkich etapach procesu orzeczniczego (od zarejestrowania sprawy, wyznaczenia składu, przez kontrolę wstępną – gdy jest wymagana, aż do zakończenia postępowania w danej sprawie) jest obligatoryjny. Nawet najlepiej wykwalifikowana służba prawna oraz personel administracyjny (z powodu oczywistych ograniczeń natury prawnej) nie mogą zastąpić pracy wykonywanej przez Sędziów.

Tym samym pozbawienie wynagrodzenia Sędziów może skutkować zniesieniem w Polsce kontroli konstytucyjności prawa, a tym samym pozbawieniem ochrony prawnej obywateli oraz innych podmiotów prawa. Podmioty upoważnione do składania wniosków, kierowania pytań prawnych oraz składania skarg konstytucyjnych mają prawo oczekiwać rozpoznania swoich spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym stan taki może być nieosiągalny w sytuacji pozbawienia Sędziów Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzeń, które co do zasady stanowią jedyne źródło ich utrzymania.

– Po drugie, pozbawienie wynagrodzeń godzi wprost w art. 195 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Tym samym Sędzia Trybunału Konstytucyjnego posiada

konstytucyjne prawo do zapewnienia mu odpowiedniego wynagrodzenia. Zasady kształtowania wynagrodzeń Sędziów określa art. 16 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z ustępem pierwszym wynagrodzenie zasadnicze sędziego Trybunału stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, z zastosowaniem mnożnika 5,0. Stosownie zaś do ustępu drugiego Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887)¹¹⁸.

B. Decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i wyrok Trybunału Konstytucyjnego

17 stycznia 2025 r. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej poinformowała, że głowa państwa podpisała budżet na 2025 r. Jednocześnie zapowiedziano, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skieruje przepisy dotyczące pozbawienia funduszy finansowych do kontroli konstytucyjności¹¹⁹.

W konsekwencji wejścia w życie ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63; dalej: ustawa budżetowa na rok 2025) Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony środków na wynagrodzenia sędziów.

W dniu 26 lutego 2025 r. Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej na rok 2025¹²⁰. 6 maja 2025 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu na rozprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie kontroli następczej, ogłosił wyrok dotyczący regulacji ustawy budżetowej na rok 2025 ustalających wydatki Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Trybunał orzekł m.in., że:

„1. Art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. w części dotyczącej załącznika nr 2 część 06. Trybunał Konstytucyjny, w zakresie, w jakim ustala wydatki Trybunału Konstytucyjnego w wysokości

¹¹⁸ Tamże.

¹¹⁹ Komunikat prasowy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 stycznia 2025 r., [link](#).

¹²⁰ Komunikat prasowy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 26 lutego 2025 r., [link](#).

mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 188 i art. 189 w związku z art. 195 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w części dotyczącej załącznika nr 2 część 52. Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie, w jakim ustala wydatki Krajowej Rady Sądownictwa w wysokości mniejszej niż przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2024 r., wskutek czego ogranicza możliwość wykonywania przez Krajową Radę Sądownictwa jej konstytucyjnie określonych zadań, jest niezgodny z art. 10, art. 179 i art. 186 Konstytucji”.

W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie. Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Wyjątkowość sprawy

Niniejsza sprawa miała charakter precedensowy, z dwóch powodów. Po pierwsze, dotyczyła sytuacji gdy władza ustawodawcza w sposób niespotykany dotychczas w historii demokratycznego państwa prawnego dokonała bezprecedensowego ograniczenia budżetu Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, w sposób utrudniający lub uniemożliwiający wykonywanie zadań przez konstytucyjne organy państwa. Po drugie, przedmiotu kontroli nie stanowiły normy generalne i abstrakcyjne, lecz plany finansowe jednostek budżetowych uregulowane w ustawie budżetowej. Ustawa budżetowa pełni w systemie prawnym przede wszystkim rolę aktu planistycznego, który z jednej strony zawiera prognozy dochodów publicznych, a z drugiej upoważnienie do dokonywania wydatków przez dysponentów do określonej wysokości. Adresatami indywidualno-konkretnych budżetowych norm wydatkowych są dysponenti budżetowi.

Ustawa budżetowa jest aktem prawnym, którego treść i okres obowiązywania są zdeterminowane w ustawie zasadniczej (art. 219 Konstytucji). Konstytucja w sposób szczegółowy reguluje również autonomiczne zasady procedury opracowywania projektu, uchwalania i sprawozdawczości z wykonywania ustawy budżetowej. W szczególności ustrojodawca uregulował terminy dotyczące działania organów władzy wykonawczej (art. 222 i 224 ust. 1, 225, 226 ust. 1 Konstytucji), ustawodawczej (art. 223, 225, 226 ust. 2 Konstytucji), oraz sądowniczej (art. 224 ust. 2 Konstytucji). Uregulowanie przez ustrojodawcę procedury budżetowej, w tak szczegółowy sposób ma na celu zapewnienie podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Istnienie obowiązującego planu finansowego państwa jest niezbędne dla sprawnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Ustrojodawca nadaje temu wręcz wartość nadrzędną wobec zasady legalizmu (art. 219 ust. 4 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 188 ust. 1 Konstytucji orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją. Kompetencja ta nie została wyłączona w odniesieniu do ustawy budżetowej – ustrojodawca wręcz wprost przewiduje taką możliwość w art. 224 ust. 2 Konstytucji. Niemniej, Trybunał nie orzekł do tej pory o niekonstytucyjności przepisów ustawy budżetowej. W swoim orzecznictwie wskazywał, że „tylko w wyjątkowych sytuacjach, w przypadku oczywistego naruszenia wartości konstytucyjnych, Trybunał może ingerować w plan finansowy państwa, jakim jest budżet, i uznać określone postanowienia za naruszające normy konstytucyjne. Domniemanie konstytucyjności ustawy budżetowej jest szczególnie silne” (por. wyrok TK z 13 grudnia 2004 r. sygn. [K 20/04](#), OTK ZU 11A/2004, poz. 115).

Z powyżej przedstawionych cech charakterystycznych ustawy budżetowej wynikają dwa zasadnicze problemy, które Trybunał musiał wziąć pod uwagę w sprawie. Po pierwsze, przedmiotem kontroli był plan finansowy państwa, którego obowiązywania wymaga wprost ustrojodawca. Organy władzy publicznej nie mogą dopuścić do sytuacji, w której państwo pozbawione będzie (choćby częściowo) planu finansowego. Ten wymóg ciążył również na Trybunale Konstytucyjnym, w ramach rozpatrywania niniejszej sprawy, a także na rządzie, ustawodawcy, oraz sądach, które w procesie tworzenia i stosowania prawa będą

realizować niniejszy wyrok. Z racji na niezwykle silne domniemanie konstytucyjności ustawy budżetowej, jej eliminacja z obrotu prawnego (zarówno w całości jak i w odniesieniu do poszczególnych planów finansowych) może zostać dokonana jedynie w drodze ostateczności. Trybunał, eliminując niekonstytucyjną normę prawną powinien dokonać wszelkich starań, by utrzymać ustawę budżetową i wszystkie zawarte w niej plany finansowe w mocy. Stąd w pierwszej kolejności należy zbadać, czy możliwa jest eliminacja niekonstytucyjnej normy prawnej, poprzez derogację przepisu jedynie w określonym zakresie.

Po drugie, przedmiotem kontroli były plany finansowe, stanowiące limity wydatków jednostek budżetowych. Normy prawne, które badał Trybunał nie były więc tworzone za pomocą słów, tylko liczb. Jeśli w wyroku eliminuje się z obrotu prawnego normę w zakresie, to trzeba ten zakres określić. Z tego względu, przy wydaniu przez Trybunał wyroku zakresowego należało wskazać konkretny, numeryczny punkt odniesienia. W przeciwnym razie taki wyrok nie spełniałby swojej elementarnej funkcji. Wyrok o nieokreślonym zakresie nie prowadziłby do eliminacji niekonstytucyjnej normy prawnej a jedynie zawierał postulat, którego ustawodawca, ani rząd nie mają obowiązku zrealizować. Wyrok, w którym stwierdza się o niekonstytucyjności przepisu ustawy budżetowej w zakresie, bez określenia tego zakresu poprzez wskazanie numerycznego punktu odniesienia, miałby charakter sygnalizacji, a nie dokonania w sposób należyty kontroli hierarchicznej zgodności norm.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje kompetencji ustawodawcy do kształtowania treści ustawy budżetowej. Nie oznacza to jednak, że ustawa, będąca skutkiem działania ustawodawcy, nie może być poddana kontroli przez Trybunał pod kątem zgodności z Konstytucją, nawet jeśli dotyczy samego Trybunału.

Autonomia budżetowa

Tzw. autonomia budżetowa, czyli instytucja uregulowana w art. 139 ustawy o finansach publicznych nie jest wartością konstytucyjną sama w sobie. Jednakże, pełni ona istotną rolę w ochronie innych konstytucyjnych wartości – przede wszystkim w kontekście zasady podziału i równoważenia się władz

wynikającej z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Ogranicza ona bezpośrednio możliwość wpływania władzy wykonawczej (rządu) na plany finansowe jednostek od niego odrębnych. W tym Trybunału Konstytucyjnego, będącego częścią władzy sądowniczej, odrębnej i niezależnej od innych władz, a także Krajowej Rady Sądownictwa, która stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Organy konstytucyjne muszą mieć zapewnione ciągłe finansowanie z budżetu państwa, aby mogły sprawnie i nieprzerwanie realizować swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki oraz wywiązywać się ze swoich zobowiązań. Naturalne w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój opiera się na podziale i równowadze władz jest, że działanie niezależnych, konstytucyjnych organów władzy publicznej, może być sprzeczne z krótkoterminowymi interesami politycznymi rządu i parlamentu. Dlatego też, w celu zapewnienia możliwości tym organom realizacji ich konstytucyjnych i ustawowych zadań, konieczne jest zapewnienie im stałego źródła finansowania. Niezależność budżetowa jest niezbędnym elementem niezależności ustrojowej i kompetencyjnej.

Ustrojodawca ostatecznie zdecydował, że podstawowy plan finansowy państwa uchwalany będzie w jednym akcie (zasada jedności formalnej budżetu państwa) i nie zdecydował się na uregulowanie samodzielnego budżetu dla władzy organów sądowniczej (takie rozwiązanie funkcjonuje np. w Bułgarii). Tak więc autonomia budżetowa stanowi pewnego rodzaju kompromis w pogodzeniu dwóch wartości – jedności formalnej budżetu państwa, oraz umożliwienia sprawnej realizacji zadań przez organy konstytucyjne.

Pozycja ustawodawcy w procedurze budżetowej

Szczególny charakter ustawy budżetowej, determinuje również pozycję ustawodawcy w procedurze budżetowej. Należy zacząć od tego, że, w przeciwieństwie do odrębnych aktów, ustawodawca nie może w dowolnym czasie podjąć decyzji o tym czy chce ją uchwalić, czy nie. Jest to konstytucyjny obowiązek, który ustawodawca musi zrealizować przestrzegając licznych wymogów, terminów i ograniczeń zapisanych w rozdziale X ustawy zasadniczej. Co niezwykle istotne, Konstytucja nie ogranicza jedynie swobody ustawodawcy w aspekcie formalnym, lecz również materialnym. Ustawa budżetowa, jest planem

finansowym, w którym określone są dochody i wydatki państwa. Zgodnie z zasadą zupełności (powszechności) oraz zasadą jedności formalnej, muszą być w tym planie ujęte wydatki wynikające bezpośrednio z Konstytucji, a także ustaw, umów międzynarodowych, czy wszelkich innych źródeł zobowiązań.

W demokratycznym państwie prawnym nie do pomyślenia jest sytuacja, w której organy władzy publicznej odmawiają realizacji zdeterminowanego prawnie świadczenia. Ustawa budżetowa bezwzględnie musi uwzględniać wydatki prawnie zdeterminowane. W odniesieniu do nich, ustawa budżetowa nie pełni bowiem roli kreacyjnej – odzwierciedla jedynie potrzeby finansowe państwa wynikające z odrębnych aktów prawnych.

Skutki wyroku

Wyrok pozostawia w mocy uznane za niekonstytucyjne plany finansowe zawarte w ustawie budżetowej. Ustawodawca winien jednak niezwłocznie dokonać nowelizacji ustawy budżetowej, aby dostosować plany finansowe do treści niniejszego rozstrzygnięcia. Do czasu wykonania orzeczenia przez ustawodawcę Minister Finansów jako członek Rady Ministrów zobowiązany jest przekazywać Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Krajowej Radzie Sądownictwa z właściwej rezerwy środki finansowe niezbędne do wykonania przez te organy ich konstytucyjnie określonych zadań, w tym w zakresie koniecznych wydatków osobowych.

Wyrok (co oczywiste) nie modyfikuje konstytucyjnych i ustawowych obowiązków TK i KRS. Nie wpływa również na wysokość zobowiązań tych jednostek, np. wobec sędziów czy pracowników.

Należy jednak pamiętać, że mimo że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisów ustawy budżetowej w zakresie pozbawienia go środków finansowych, to w rzeczywistości nie oznacza to automatycznie, że sytuacja ulegnie zmianie. Trybunał Konstytucyjny, jako ustawodawca negatywny, nie może samodzielnie zmieniać przepisów prawa. Musi tego dokonać władza ustawodawcza. Biorąc pod uwagę obecną praktykę większości rządzącej, wątpliwe jest to, czy wykona ona orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, istnieje ryzyko nielegalnej bezczynności rządu. Innymi słowy, możliwe są

dwie sytuacje. Po pierwsze, Sejm może zaniechać obowiązku zmiany prawa, co też ma właśnie miejsce. Po drugie, Minister Finansów może *de facto* zablokować przelew odpowiednich środków na rachunek bankowy Trybunału Konstytucyjnego, o czym jasno zakomunikował m.in. w piśmie z dnia 30 kwietnia 2025 r. (Załącznik 1, s. 86). Problem może więc nie być łatwy do rozwiązania, a działalność Trybunału Konstytucyjnego może zostać sparaliżowana.

XIII. Nieudana próba rozwiązania kryzysu

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wzywał organy władzy publicznej do przestrzegania zasady praworządności. Prezes Trybunału Konstytucyjnego kierował pisma m.in. do Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu czy Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego podejmowało różne uchwały. Sam Trybunał Konstytucyjny w swoich wyrokach i postanowieniach wydanych w ciągu ostatniego roku wyraźnie wskazywał na znaczenie poszanowania zasady niezależności władzy sądowniczej.

A. Inicjatywa Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

16 grudnia 2024 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wystosował list do przedstawicieli najważniejszych instytucji w państwie, w którym zaprosił ich do dyskusji na temat przyszłości Trybunału Konstytucyjnego. Za kluczowe uznał zapewnienie sprawnego i niezależnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z Konstytucji. Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego zależało na dialogu z przedstawicielami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także innymi osobami pełniącymi ważne funkcje publiczne w demokratycznym państwie. Do rozmów zaproszeni zostali: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Prawa i

Sprawiedliwości, Prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego, a także przedstawiciele Konfederacji Wolność i Niepodległość oraz Nowej Lewicy¹²¹.

B. Reakcja władz

W dialog z Prezesem Trybunału Konstytucyjnego zaangażowało się wielu przedstawicieli najważniejszych instytucji w państwie. Wśród nich byli: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, organizacje sędziowskie, przedstawiciele opozycji parlamentarnej.

Niestety przedstawiciele większości rządzącej nie skorzystali z zaproszenia wystosowanego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny Adam Bodnar stwierdził – jeszcze przed wystosowaniem zaproszenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – że nie widzi przestrzeni do rozmowy z nim o Trybunale Konstytucyjnym¹²².

Okazało się, że było to stanowisko całej koalicji rządzącej. Jej odpowiedzią była wspomniana uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r.

C. Ostatnie wezwanie

27 stycznia 2024 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wezwał do zaprzestania naruszeń Konstytucji i przywrócenia prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego¹²³.

Prezes Rady Ministrów został wezwany do zobowiązania Prezesa Rządowego Centrum Legislacji do niezwłocznego opublikowania 22 wyroków Trybunału Konstytucyjnego w oficjalnym publikatorze. Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował, że pismami z 16 maja, 2 lipca i 20 sierpnia 2024 r. zwracał się do kierownictwa Rządowego Centrum Legislacji o publikację wyroków Trybunału Konstytucyjnego, co dotychczas nie nastąpiło. Ostrzegł również, że uporczywe niepublikowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego stanowi delikt konstytucyjny i może wypełniać znamiona przestępstwa.

¹²¹ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2024 r., [link](#).

¹²² Polska Agencja Prasowa (PAP), 13 grudnia 2024 r., [link](#).

¹²³ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 2025 r., [link](#).

W związku z tym, że 3 grudnia 2024 r. wygasły kadencje 2 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w 9 grudnia 2024 r. wygasła również kadencja poprzedniego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, obecny Prezes Trybunału Konstytucyjnego przypomniał Marszałkowi Sejmu o konstytucyjnym obowiązku obsadzenia wakatów sędziowskich. Należy zauważyć, że obecna większość rządząca może z łatwością wybrać kandydatów, których uzna za odpowiednich.

XIV. Zawiadomienie i śledztwo prokuratorskie

Zgodnie z art. 304 ust. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.), instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności.

A. Zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

W związku z nieudaną próbą zażegnania kryzysu wywołanego bezprawnymi działaniami wymierzonymi w Trybunał Konstytucyjny, jego Prezes uznał, że jest zobowiązany do złożenia stosownego zawiadomienia. Podczas briefingu prasowego w dniu 5 lutego 2025 r. ogłosił, że podpisał 60-stronicowe zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa¹²⁴.

Zawiadomieniem z dnia 31 stycznia 2025 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zawiadomił Zastępcę Prokuratora Generalnego o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, posłów i senatorów koalicji rządzącej, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, niektórych sędziów i prokuratorów, a także inne osoby:

w okresie od 13 grudnia 2023 roku do dnia złożenia niniejszego zawiadomienia, w Warszawie oraz innych miejscach Polski, osoby te, działając w zorganizowanej grupie przestępczej, w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, mając na celu zmianę konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej oraz działając w celu usunięcia lub zaprzestania działalności konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej – Trybunału Konstytucyjnego oraz innych organów konstytucyjnych, w tym Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego – podjęły, w porozumieniu z innymi osobami, działalność zmierzającą do urzeczywistnienia tychże celów przemocą oraz groźbą bezprawną, przez wyeliminowanie możliwości funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz innych organów konstytucyjnych, w tym Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, w ten sposób, że m.in.:

1) doprowadziły do podważenia statusu ustrojowo-prawnego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz sędziów Sądu

¹²⁴ Briefing prasowy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2025 r., [link](#).

Najwyższego, jak również mocy prawnej orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy, w tym w szczególności przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych;

2) doprowadziły do zaprzestania publikowania przez Rządowe Centrum Legislacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, podważając status legalnie powołanych sędziów Trybunału;

3) doprowadziły do podjęcia 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. 2024 poz. 198);

4) doprowadziły do podjęcia uchwały nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M. P. 2024 poz. 1068);

5) doprowadziły do zaprzestania przedstawiania stanowisk i brania udziału w rozprawach przez obligatoryjnych uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym;

6) doprowadziły do nieobsadzenia trzech wakujących stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym;

7) doprowadziły do przyjęcia ustawy budżetowej na rok 2025 (Sejm X kadencji, druk numer 687) pozbawiającej Trybunał Konstytucyjny środków finansowych na wypłatę wynagrodzeń sędziom Trybunału;

8) doprowadziły do podważenia statusu ustrojowo-prawnego Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej członków, jak również nominacji sędziowskich podejmowanych z jej udziałem;

tj. przestępstwa z art. 127 § 1 [k.k.] w zb. z art. 128 § 1 i 3 [k.k.] w zw. z art. 65 kk w zw. z art. 12 [k.k.] oraz art. 258 § 1 [k.k.]¹²⁵.

Z uwagi na fakt, że zawiadomienie to dotyczy osób pełniących najwyższe funkcje publiczne, a w szczególności Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego wniosł o prowadzenie postępowania karnego w zakresie śledztwa prokuratorskiego przez Zastępcę Prokuratora Generalnego Michała Ostrowskiego.

B. Śledztwo prokuratorskie i interwencja polityczna

Zastępca Prokuratora Generalnego Michał Ostrowski niezwłocznie przesłuchał w charakterze świadka Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i wszczął śledztwo¹²⁶.

¹²⁵ Przypis 1.

Zastępca Prokuratora Generalnego zaznaczył, że jego celem jest „obiektywne i wszechstronne wyjaśnienie okoliczności zdarzeń, o których mowa w zawiadomieniu”. Podkreślił również, że „nie przesądzając o jego wyniku, moim obowiązkiem jest spokojne i obiektywne przeprowadzenie czynności dowodowych w tak niezwykle poważnej sprawie”¹²⁷. W toku śledztwa Zastępca Prokuratora Generalnego przesłuchał w charakterze świadków dziewięć osób, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa.

W dniu 10 lutego 2025 r. Zastępca Prokuratora Generalnego Michał Ostrowski został nagle zawieszony na 6 miesięcy przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Adama Bodnara. Powodem zawieszenia był sam fakt wszczęcia i prowadzenia śledztwa. Zarzucono mu przy tym niezachowanie obiektywizmu i bezstronności¹²⁸. Ponadto przeciwko Michałowi Ostrowskiemu podjęto działania prawne, w tym postępowanie karne¹²⁹.

C. Odpowiedź Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

11 lutego 2025 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wydał oświadczenie. Wskazał w nim, że z niedowierzaniem i oburzeniem przyjął informację o zawieszeniu Michała Ostrowskiego przez Adama Bodnara. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że zawieszenie było bezprawne. Potwierdza, że doszło do naruszeń prawa wskazanych w zawiadomieniu¹³⁰.

26 lutego 2025 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego skierował wniosek do Prokuratora Generalnego Adama Bodnara. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że wszelkie czynności procesowe we wskazanym śledztwie powinny być podejmowane wyłącznie przez legalnie powołanych Zastępców Prokuratora Generalnego. W tym przypadku, po bezprawnym zawieszeniu Zastępcy Prokuratora Generalnego Michała Ostrowskiego, będzie to Zastępca Prokuratora Generalnego do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Beata Marczak.

¹²⁶ Polska Agencja Prasowa (PAP), 5 lutego 2025 r., [link](#).

¹²⁷ Polska Agencja Prasowa (PAP), 6 lutego 2025 r., [link](#).

¹²⁸ Polska Agencja Prasowa (PAP), 11 lutego 2025 r., [link](#).

¹²⁹ Komunikaty prasowe Prokuratury Krajowej z 11 lutego 2025 r., [link i](#), [link ii](#).

¹³⁰ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2025 r., [link](#).

W ocenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego kontynuowanie śledztwa przez legalnie powołanego prokuratora jest kluczowe dla zachowania najwyższych standardów bezstronności w przedmiotowym postępowaniu¹³¹.

¹³¹ Komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2025 r., [link](#).

Załącznik 1.

Treść pisma ministra finansów ws. odmowy uzupełnienia środków w budżecie
Trybunału Konstytucyjnego na wynagrodzenia
dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Warszawa, 30 kwietnia 2025 roku

Sprawa: Wnioski o zwiększenie budżetu na 2025 r. w części 06 Trybunał
Konstytucyjny z rezerwy celowej poz. 16 Zobowiązania wymagalne Skarbu
Państwa

Znak sprawy: FS2.413.3.2025

Kontakt: Kancelaria MF, tel.: +48 22 694 55 55, e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Bogdan Świączkowski

Prezes
Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie,

W nawiązaniu do wniosków Trybunału Konstytucyjnego o zwiększenie budżetu na 2025 r. w części 06 - Trybunał Konstytucyjny z rezerwy celowej poz. 16 - Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa, pisma P.311.1.2025.2 z dnia 17 marca 2025 r. oraz wcześniejszego pisma Ministra Finansów podkreślam ponownie, iż Minister Finansów zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Trybunału Konstytucyjnego w wielkościach przedłożonych przez Trybunał.

W tym miejscu podkreślam, iż Parlament RP jest jedynym organem, który może ingerować w budżety jednostek wymienionych w ww. art. 139 ust. 2, a Minister Finansów w stosunku do tych jednostek jest jedynie organem wykonującym ustawę budżetową.

Zauważam, iż Sejm skorzystał ze swoich uprawnień konstytucyjnych i ustawowych likwidując wszystkie planowane środki na wynagrodzenia sędziów w Trybunale Konstytucyjnym.

Na uwagę zasługuje fakt, że w tej sprawie intencja Parlamentu nie może budzić wątpliwości, gdyż została ona jednoznacznie wyartykułowana nie tylko w kształcie poprawek zgłoszonych do przedłożonego przez Rząd projektu ustawy budżetowej, ale również w wypowiedziach członków Parlamentu.

Nie mamy tu zatem do czynienia z omyłkowym i niecelowym przesunięciem określonych środków z określonych podziałek klasyfikacji budżetu Trybunału Konstytucyjnego ale z działaniem ukierunkowanym i opartym na podjętej wcześniej Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023* w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz jednoznacznie wskazanym podczas sejmowej komisji finansów publicznych dnia 21 listopada 2024 r. Decyzja Sejmu została również potwierdzona w tym zakresie przez Senat.

Zauważam, iż w przedmiotowej sprawie stanowisko w formie uchwały¹³² wyraziła także Rada Ministrów*.

Wobec powyższego, działanie Ministra Finansów ukierunkowane na uzupełnienie środków w budżecie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie podziałek klasyfikacji objętych działaniem Parlamentu, mogłoby zostać uznane za zmianę decyzji Parlamentu na etapie wykonawczym ustawy. Prowadziłoby to w tej sytuacji do obejścia decyzji Parlamentu a także do pominięcia ww. uchwał, którymi Minister Finansów jest związany.

W związku z powyższym wnioski dotyczące wynagrodzeń sędziów zostaną odrzucone.

Z wyrazami szacunku

\$1mię_i_Nazwisko_podpisującego

Minister Finansów

*** Komentarz Trybunału Konstytucyjnego:**

Należy zaznaczyć, że uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. oraz uchwała Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej. Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP jasno definiuje katalog zamknięty takich aktów. Tymczasem natura uchwał, w szczególności uchwał Rady Ministrów oraz Sejmu, które nie stanowią części procesu legislacyjnego, została zdefiniowana w art. 93 Konstytucji, jako mająca „charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”.

¹³² Uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa

Z tych względów, akty prawa wewnętrznie obowiązującego nie mogą stanowić dla organów władzy publicznej podstawy prawnej dla zaniechania obowiązku uregulowanego w Konstytucji i ustawach.