



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

## **Projekt ustawy wprowadzającej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego**

### **USTAWA**

z dnia...

**przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym**

### **Rozdział 1**

#### **Przepis ogólny**

#### **Art. 1.**

Ustawa z dnia... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz....) wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy.

### **Rozdział 2**

#### **Zmiany w przepisach**

#### **Art. 2.**

W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. poz. 1799 tekst jedn. z 2018 r. ze zm.) art. 30 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy: w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego - z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru - oraz nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego, asesora sądowego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej."

#### **Art. 3.**

W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. poz. 372 tekst jedn. z 2022r. ze zm.) art. 43 otrzymuje brzmienie:

"Art. 43. Tryb postępowania w sprawach, o których mowa w art. 42, określa ustawa z dnia ... o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. ...).".

#### **Art. 4.**

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. poz. 1110, tekst jedn. z 2022 r.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 8 ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

"3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezydenta, Szef Kancelarii Sejmu, Szef Kancelarii Senatu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Główny Inspektor Pracy, Prezes Polskiej Akademii Nauk, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego oraz Rzecznik Ubezpieczonych składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa oświadczenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, pierwszego zastępcy Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego - przepisu ust. 2 nie stosuje się.";

2) w art. 10 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

"5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezydenta, Szef Kancelarii Sejmu, Szef Kancelarii Senatu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Główny Inspektor Pracy, Prezes Polskiej Akademii Nauk, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego oraz Rzecznik Ubezpieczonych składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który dokonuje analizy zawartych w nim danych. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa oświadczenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, który dokonuje analizy zawartych w nim danych.".

#### **Art. 5.**

W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. poz. 577 tekst jedn. z 2018 r.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 skreśla się pkt 3;

2) art. 14a-18 otrzymują brzmienie:

"Art. 14a. Podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Art. 15. Urzędnikowi i innemu pracownikowi sądu lub prokuratury przysługuje dodatek za wieloletnią pracę w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Art. 16. Za wieloletnią pracę urzędnik i inny pracownik sądu lub prokuratury otrzymuje nagrodę jubileuszową w wysokości:

- 1) po 20 latach pracy - 75% wynagrodzenia miesięcznego;
- 2) po 25 latach pracy - 100% wynagrodzenia miesięcznego;
- 3) po 30 latach pracy - 150% wynagrodzenia miesięcznego;
- 4) po 35 latach pracy - 200% wynagrodzenia miesięcznego;
- 5) po 40 latach pracy - 300% wynagrodzenia miesięcznego;
- 6) po 45 latach pracy - 400% wynagrodzenia miesięcznego.

Art. 17. Urzędnikowi albo innemu pracownikowi sądu lub prokuratury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub na emeryturę, przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości:

- 1) dwumiesięcznego wynagrodzenia - po 10 latach pracy w sądzie lub prokuraturze;
- 2) trzymiesięcznego wynagrodzenia - po 15 latach pracy w sądzie lub prokuraturze;
- 3) sześciomiesięcznego wynagrodzenia - po 20 latach pracy w sądzie lub prokuraturze.

Art. 18. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą do urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. poz. 537 tekst jedn. z 2020 r.), a w sprawach nieuregulowanych także w tej ustawie - przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1320 ze zm.)."

### **Rozdział 3**

#### **Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe**

##### **Art. 6.**

1. Tracą moc:

- 1) ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 1422, tekst jedn. z 2018 r.);
- 2) ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2393 tekst jedn. z 2019 r.), z wyjątkiem przepisów, o których mowa w ust. 2;
- 3) 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 z 2016 r. ze zm.).

2. Przepisy art. 16 – 32 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2393 tekst jedn. z 2019 r.) tracą moc z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1.

##### **Art. 7.**

1. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, zwanego dalej „Trybunałem” wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15 (Dz. U. z 2015 r., poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15 (Dz. U. z 2015 r., poz. 2147), a także osoba powołana na jej miejsce, zwana dalej łącznie „osobą nieuprawnioną do orzekania”, są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Postanowienia, o których mowa w art. 103 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, są nieważne i nie wywołują skutków prawnych.
3. Wszelkie czynności procesowe, dokonane w postępowaniach przed Trybunałem zakończonych orzeczeniami, o których mowa w ust. 1 i 2, wymagają powtórzenia.
4. Jeżeli na podstawie wyroku Trybunału, o którym mowa w ust. 1, wydanego w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym sądu, wznowiono postępowanie lub wydano wyrok lub decyzję administracyjną w sprawie indywidualnej, uznaje się, że skutki dotyczące rozstrzygnięć Trybunału, określone w ust. 1, nie mają wpływu na ważność rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej.
5. W terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy Trybunał sporządza i podaje do wiadomości publicznej listę wyroków i postanowień, o których mowa w ust. 1 i 2.

#### **Art. 8.**

1. Postanowienia Trybunału, wydane na podstawie art. 59 i art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w składzie, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, pozostają w mocy.
2. Jeżeli postanowienie Trybunału, o którym mowa w ust. 1, dotyczyło sprawy wszczętej skargą konstytucyjną, skarżący może ponownie wnieść skargę konstytucyjną w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

#### **Art. 9**

1. Do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, z zastrzeżeniem ust. 2, stosuje się przepisy dotychczasowe.
2. Do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w ust. 1, w których w składzie orzekającym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, stosuje się przepisy niniejszej ustawy.
3. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 2, wymagają powtórzenia.

#### **Art. 10**

W zakresie dotyczącym rodzajów czynów dyscyplinarnych sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku, popełnionych przed wejściem w życie ustawy, o której mowa w art. 1, a także orzekanych za te czyny kar dyscyplinarnych, stosuje się przepisy dotychczasowe.

#### **Art. 11.**

1. Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w ust. 1 obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym.

2. W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy ustawy, o której mowa w ust. 1, dotyczące wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego stosuje się odpowiednio.

#### **Art. 12.**

1. Sędzia Trybunału, którego kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, może w terminie miesiąca od dnia jej wejścia w życie, złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie, że w związku z wprowadzeniem w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału, przechodzi w stan spoczynku, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Możliwość przejścia w stan spoczynku z przyczyn określonych w ust. 1 nie dotyczy osoby nieuprawnionej do orzekania.

3. Przejście sędziego Trybunału w stan spoczynku, o którym mowa w ust. 1, następuje pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie o przejściu w stan spoczynku.

#### **Art. 13.**

1. Z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, znosi się Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału, utworzone na podstawie ustawy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3.

2. Do dnia, o którym mowa w ust. 1, Kancelaria Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału realizują zadania na podstawie przepisów dotychczasowych.

3. Z dniem następującym po dniu, o którym mowa w ust. 1, tworzy się Kancelarię Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 1.

4. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału powołuje w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, Szefa Kancelarii Trybunału i powierza mu obowiązki związane z likwidacją Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału, utworzonych na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 6 ust.1 pkt 3, oraz organizacją Kancelarii Trybunału utworzonej na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, a także określa zakres jego obowiązków i wynagrodzenie.

5. Z dniem powołania Szefa Kancelarii Trybunału, o którym mowa w ust. 4, znosi się stanowiska Dyrektora Kancelarii Trybunału oraz Dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału, w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2.

#### **Art. 14.**

1. Pracownicy Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału zachowują uprawnienia i wykonują obowiązki pracownicze zgodnie z zakresem wynikającym z dotychczasowych aktów, na podstawie których powstał ich stosunek pracy do dnia:

1) następującego po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, jeżeli przyjęli proponowane warunki pracy i płacy na dalszy okres w związku z likwidacją Biura Trybunału;

2) wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 2;

3) rozwiązania stosunku pracy, o którym mowa w ust. 4.

2. Stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1 pkt 2, wygasają z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, jeżeli:

- 1) do dnia następującego po upływie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy na dalszy okres w związku z likwidacją Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału;
- 2) odmówią przyjęcia nowych warunków pracy i płacy zaproponowanych im w związku z likwidacją Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału.
3. Pracodawca powiadamia na piśmie pracownika, o którym mowa w ust. 2, o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy w związku z likwidacją Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału.
4. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem.
5. Pracownikom Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału, których stosunek pracy wygasa lub ulega rozwiązaniu przysługuje odprawa pieniężna ustalana na zasadach określonych w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. poz. 1969 tekst jedn. z 2018 r. ze zm.).

#### **Art. 15.**

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału w terminie do dnia następującego po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, uchwała regulamin Trybunału oraz Statut Kancelarii Trybunału.

#### **Art. 16.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem następującym po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1.

### **UZASADNIENIE**

Zmiany statusu prawnego Trybunału Konstytucyjnego [dalej także: Trybunał], zainicjowane pod koniec 2015 r. uchwaleniem przez Sejm, w nocy z 23 na 24 grudnia, nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także praktyka ich stosowania w następnych latach, zdeformowały Trybunał skutkując utratą przez ten organ zdolności do realizacji konstytucyjnej funkcji strażnika nadrzędności Konstytucji, zasad demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji również organu stojącego na straży ochrony wolności i praw jednostki.

W składzie Trybunału Konstytucyjnego zasiadają osoby nieuprawnione do orzekania, z uwagi na to, że ich wybór do Trybunału nastąpił z naruszeniem postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [dalej: Konstytucja]. Twierdzenie to znajduje oparcie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego: z 9 grudnia 2015 r. (sygn.. akt K 35/15) oraz z 9 marca 2016 r. (sygn.. akt K 47/15), jak również w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (sygn. 4907/18), wskazującym, że obecność w składzie Trybunału Konstytucyjnego osób nieuprawnionych do orzekania narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw

Człowieka. W efekcie, szereg orzeczeń wydanych przez Trybunał pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów ustawowych nie wywiera skutków prawnych, określonych w art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, co potwierdza m. in. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2021 r. (sygn. akt I KZ 29/21).

Stan chaosu ustrojowego, wywołany wprowadzonymi regulacjami, spotęgowany został niezgodnym z Konstytucją (art. 194 ust. 2) powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, co zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2016 r. (sygn. akt K 44/16). Nadmienić należy, że drugą z wymienionych funkcji pełni osoba nieuprawniona do orzekania w Trybunale.

Z uwagi na jednoznacznie polityczne zaangażowanie większości sędziów, wybranych do Trybunału po wyborach parlamentarnych z 2015 r., nie wyłączając osób wykonujących odpowiednio funkcje Prezesa i Wiceprezesa tego organu. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie personalnym i praktyce działania stał się *par excellence* instytucją polityczną, która pod pozorem kontroli konstytucyjności prawa legalizuje akty prawne niezgodne z podstawowymi wartościami wyrażonymi w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W efekcie, Trybunał w obecnym składzie nie tylko nie realizuje standardu niezależności, ale również nie spełnia wymogu bezstronności w orzekaniu w konkretnych sprawach. Jaskrawym przykładem wskazanego stanu jest przede wszystkim udział w składach orzekających Trybunału byłych posłów (K. Pawłowicz, S. Piotrowicz) aktywnie zaangażowanych w okresie pełnienia mandatu parlamentarnego w prace nad ustawami, poddany następnie kontroli konstytucyjności przed Trybunałem.

Co więcej, organ ten nie tylko legalizuje bezprawie, ale wykorzystywany jest również do kreowania nowego stanu prawnego z pominięciem demokratycznych procedur parlamentarnego procesu ustawodawczego. Dowodzi tego m. in. wyrok Trybunału z 22 października 2020 r. (sygn.. akt K 1/20), podważający konstytucyjność niekwestionowanej od 1993 r. przesłanki dopuszczalności przerywania ciąży, zatem w istocie wprowadzający nowe, restrykcyjne prawo antyaborcyjne, a także wyrok z 15 kwietnia 2021 r. (sygn.. akt K 20/20) w sprawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, kreujący nie znaną zarówno Konstytucji, jak i ustawie formułę przerwania ciągłości funkcjonowania tego organu konstytucyjnego wraz z upływem okresu jego kadencji, mimo wyboru przez Sejm i Senat jego następcy. W praktyce funkcjonowania Trybunał Konstytucyjny jest również wykorzystywany jako narzędzie w prawnym konflikcie pomiędzy władzą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej a Unią Europejską. Mimo braku podstaw formalnych i merytorycznych, Trybunał podejmuje rozstrzygnięcia jednoznacznie kwestionujące obowiązek respektowania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE], czego wyraz stanowi przede wszystkim wyrok z 7 października 2021 r., sygn.. akt K 3/21, pogłębiając tym samym chaos prawny, godzący w zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa, tj. jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego.

Funkcjonujący obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej system kontroli konstytucyjności prawa nie spełnia demokratycznego standardu niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, co znalazło potwierdzenie m. in. w przywołanym już wyroku Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka [dalej: ETPCz] z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*. W konsekwencji skutkuje to również znaczącym obniżeniem merytorycznej jakości wydawanych rozstrzygnięć oraz zapaścią organizacyjną tej instytucji. Jest to stan głęboko niepożądany z punktu widzenia przyjętych w Konstytucji wartości ustrojowych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego, legalizmu działania organów władzy publicznej oraz niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej.

Trwający kryzys systemu kontroli konstytucyjności prawa przekłada się na szersze zjawisko kryzysu praworządności w Rzeczypospolitej Polskiej. W procesie jej odbudowy kluczową rolę odgrywa przywrócenie prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, jako rzeczywistego i efektywnego strażnika wartości konstytucyjnych, wyznaczających rację stanu Rzeczypospolitej Polskiej w systemie państw demokratycznych, w szczególności w strukturach Rady Europy, Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego.

Celem projektowanej ustawy jest likwidacja stanu dysfunkcyjności systemu kontroli konstytucyjności prawa poprzez przywrócenie właściwego miejsca i rangi Trybunału Konstytucyjnego w demokratycznym systemie organów państwowych.

Osiągnięciu tak określonego celu legislacyjnego służyć ma uchwalenie ustaw, obejmujących dwie, skorelowane ze sobą sfery regulacji:

- a) normatywną – poprzez uchwalenie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, obejmującej przepisy dotyczące ustroju, organizacji i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz statusu jego sędziów;
- b) organizacyjno-techniczną – za pomocą uchwalenia odrębnej ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, której treść stanowią przepisy dostosowujące Trybunał w jego obecnym kształcie do potrzeb nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Pierwszą grupę przepisów, ujętych w projekcie, stanowią regulacje dostosowujące, wprowadzające zmiany w tych ustawach, które znowelizowane zostały ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ((Dz. U. poz. 2393 tekst jedn. z 2019 r.) oraz ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 1422, tekst jedn. z 2018r.).

W art. 2 projektu, wnioskodawca proponuje wykreślenie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. poz. 1799 tekst jedn. Z 2018 r.) sformułowania „w Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego” i zastąpienie jej sformułowaniem „w Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego”. Proponowana zmiana podyktowana jest potrzebą reorganizacji struktury organizacyjnej Trybunału poprzez likwidację Biura Służby Prawnej i utworzenie jednolitej Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego.

Zawarta w art. 3 projektu zmiana brzmienia art. 43 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. poz. 580, tekst jedn. Z 2018 r.) stanowi konsekwencję przewidzianą w projekcie



derogacji ustawy, do której przepis ten odsyłał w dotychczasowym brzmieniu i zastąpienie jej nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym.

Zmiana brzmienia art. 8 ust. 3 i 4, a w konsekwencji również art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 br. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. poz. 2399, tekst jedn. Z 2019 r.) sprowadza się do przywrócenia obowiązku informowania o prowadzeniu działalności gospodarczej przez współmałżonka Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 4 projektu). Obowiązek ten został uchylony – w ocenie wnioskodawców bezpodstawnie – przez ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W art. 5 projekt zakłada nowelizację przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. poz. 577 tekst jedn. z 2018 r.) w zakresie, w jakim przywraca obowiązujący przed zmianami z 2016 r. status pracowników Trybunału Konstytucyjnego jako urzędników państwowych, w miejsce aktualnego statusu pracowników sądów i prokuratury. Propozycja ta skorelowana jest z odpowiednimi przepisami proponowanymi w nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

Druga grupa przepisów, proponowanych w projekcie, obejmuje regulacje uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe, ściśle związane z procesem przywracania właściwego miejsca i roli Trybunału Konstytucyjnego w systemie ustrojowym opartym na zasadach demokratycznego państwa prawnego.

Na mocy art. 6 ust. 1 proponowanej ustawy uchyleniu mają ulec dotychczas obowiązujące, a niezgodne z porządkiem konstytucyjnym państwa praworządnego ustawy kształtujące aktualny status Trybunału Konstytucyjnego. Niezgodność ta, obejmująca w istocie fundamentalne zasady Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (art. 2; art. 7; art. 10 ust. 1; art. 45 ust. 1; art. 173; art. 178 ust. 1; art. 194 ust. 1 i ust. 2; art. 195 ust. 1) stwierdzona została w przywołanych już wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (K 35/15; K 47/15; K 44/16).

W przypadku przepisów art. 16 – 32 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2393 tekst jedn. z 2019 r.) projekt przewiduje zachowanie ich mocy obowiązującej przez okres 18 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 6 ust. 2 projektu). Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie tymczasowego okresu obowiązywania przepisów dotyczących Biura Służby Prawnej oraz Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego w ich aktualnym kształcie jest niezbędne dla przeprowadzenia w sposób racjonalny i rzetelny procesu likwidacji tych struktur i zastąpienia ich nową formułą Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, bez szkody dla bieżącego funkcjonowania administracji Trybunału.

Intencją wnioskodawcy, wyrażoną w art. 7 projektu, jest unieważnienie orzeczeń, wydanych przez Trybunał Konstytucyjny z udziałem osób nieuprawnionych do zasiadania w tym organie. Wybór do składu Trybunału Konstytucyjnego tych osób, a następnie powołanie ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej stanowiły początek kryzysu konstytucyjnego, w którym trwającego w Rzeczypospolitej

Polskiej nieprzerwanie od listopada 2015 r. Wówczas to, w nocy z 25 na 26 listopada, Sejm przyjął uchwały o nieważności wyboru pięciu sędziów Trybunału, dokonanego w poprzedniej kadencji Izby, a następnie na ich miejsce wybrał pięć osób, od których Prezydent Rzeczypospolitej odebrał ślubowanie nocą z 2 na 3 grudnia 2015 r. 3 grudnia 2015 r., w wyroku o sygn. K 34/15 (Dz. U. poz. 2129 z 2015 r.), Trybunał Konstytucyjny stwierdził prawidłowość wyboru trzech spośród pięciu sędziów, których wybór został unieważniony przez Sejm nocą z 25 na 26 listopada 2015 r. Mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent Rzeczypospolitej nadal konsekwentnie odmawiał przyjęcia od nich ślubowania. Z kolei w wyroku z 9 grudnia 2015 r. ( sygn. K 35/15) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy, na podstawie których Sejm dokonał wyboru do składu Trybunału osób w miejsce prawidłowo wybranych uprzednio trzech sędziów. Wyrok ten nie został jednak poddany publikacji przez Prezesa Rady Ministrów i nie doszło do jego wykonania. W efekcie, w Trybunale Konstytucyjnym zasiadły i orzekały trzy osoby nie mające uprawnień do bycia sędzią Trybunału Konstytucyjnego, a następnie w ich miejsce pojawiały się kolejne osoby o takim samym statusie. W odniesieniu do postępowań prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny, w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1575, tekst jedn. Z 2020 r. z późn. zm.) [dalej: k.p.c.], o czym stanowi art. 36 obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2393 tekst jedn. z 2019 r.). Zgodnie z art. 379 pkt 4 k.p.c., sprzeczność składu orzekającego z prawem skutkuje nieważnością postępowania. W kwestii niezgodnego ze standardami praworządności i prawa do rzetelnego procesu sądowego składu Trybunału Konstytucyjnego wypowiedział się również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 7 maja 2021 r. w przywołanym już wyroku sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (sygn. 4907/18), konstatując tym samym naruszenie przez Trybunał Konstytucyjny art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na gruncie orzecznictwa krajowego, niezgodność tę wyeksponował przede wszystkim Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 września 2021 r. (sygn. akt I KZ 29/21), wskazując, m. in., że istota mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa nie sprowadza się do tego, by, cyt. „dowolny organ określić mianem Trybunału Konstytucyjnego, a osoby zasiadające w składzie takiego organu nazwać sędziami Trybunału Konstytucyjnego, ale aby był to Organ opisany w Konstytucji jako Trybunał Konstytucyjny, a zatem spełniający wymogi Konstytucji RP także w aspekcie powołania do niego sędziów”.

Wskazane wyżej okoliczności jednoznacznie przesądzają o tym, że proces przywracania praworządności w Rzeczypospolitej nie może abstrahować od kwestii łamania jej standardów w postępowaniach sądowych. Z tego względu, wyroki wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie niezgodnym z owymi standardami, a także postanowienia w sprawach sporów kompetencyjnych (Kpt 1/20) wymagają unieważnienia. Jest to tym bardziej zasadne, że osoby nieuprawnione uczestniczyły wielokrotnie w wydawaniu wyroków nie tylko budzących społeczny sprzeciw, ale również rażąco sprzecznych z aksjologią polskiego ustroju konstytucyjnego. Sprzeczność ta dotyczy m. in. wyroków Trybunału

Konstytucyjnego zmierzających do zakwestionowania zobowiązań Rzeczypospolitej, wynikających z art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 9 Konstytucji. Dążąc do zanegowania obowiązywania w polskim porządku prawnym orzeczeń sądów europejskich ( m. in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, oraz wyroki z 2 marca 2021 r., C-824/18 oraz z 15 lipca 2021 r., C-204/21), Trybunał - wyrokując w składzie z udziałem osób niebędących jego sędziami i mimo braku podstawy prawnej do wydania orzeczenia - orzekł o niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (K 3/21), a także art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w zakresie, w jakim umożliwia on skuteczne podnoszenie w skargach indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPCz] nie tylko zarzutu nielegalności funkcjonowania samego Trybunału, ale również zarzutów dotyczących ustaw dotyczących ustroju sądownictwa ( odpowiednio: wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. akt K 6/21 oraz z 10 marca 2022 r., sygn. akt K 7/21). W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny - wypowiadając się *pro domo sua* - nie tylko podważył przywołany powyżej wyrok ETPCz w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (sygn. 4907/18), ale doprowadził również do bezprecedensowej w historii polskiego członkostwa w Radzie Europy decyzji władzy politycznej o odmowie wypłacenia odszkodowań, zasądzonych przez ETPCz w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (wyrok z 8 listopada 2021 r.).

Unieważnienie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wydanych z naruszeniem zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, oczywiście nie zamyka drogi do ponownego poddania spraw będących ich przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym spełniającym wymóg sądu niezależnego i właściwego.

Mając jednak na względzie zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności ochronę wolności i praw jednostki, w art. 7 ust. 3 projektu wnioskodawca proponuje, aby z zakresu bezwzględnej nieważności orzeczeń Trybunału wyłączyć te, które wydane zostały w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego, a następnie stanowiły podstawę wznowienia postępowania lub wydania orzeczenia bądź decyzji w sprawie indywidualnej. Konstrukcja ta stanowić będzie gwarancję ochrony praw nabytych oraz interesów w toku, korelując z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa.

Ochroną wolności i prawa jednostki, w szczególności spraw w toku, motywowana jest również regulacja przyjęta w art. 8 ust. 1 projektu. Nieważność przewidziana w przepisach Projektu nie może zatem dotyczyć rozstrzygnięć, podejmowanych przez Trybunał w sprawach formalnych (np. postanowienia o umorzeniu postępowania czy też odmowie nadania biegu sprawie skierowanej do Trybunału).

Z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu odnośnie do propozycji ujętej w art. 7 projektu, stosowanie przepisów dotychczasowej ustawy nie może mieć jednak zastosowania w sprawach

rozpatrywanych przez składy orzekające z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania. W takich przypadkach, czynności procesowe podjęte w toku wszczętych i niezakończonych postępowań wymagać będą powtórzenia.

Czyniąc zadość konstytucyjnej zasadzie, wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji („nie ma przestępstwa bez ustawy, nie ma kary bez ustawy”), jak również zasadzie nieretroakcyjności prawa, będącej nieodzownym komponentem zasady państwa prawnego, wnioskodawca proponuje, aby w zakresie dotyczącym rodzajów czynów popełnionych przez sędziów Trybunału i sędziów Trybunału w stanie spoczynku przed wejściem w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a podlegających postępowaniu dyscyplinarnemu, a także w zakresie kar orzekanych za te czyny, stosowane były dotychczasowe przepisy. W pozostałym zakresie, postępowania dyscyplinarne dotyczące owych czynów miałyby toczyć się w formule przyjętej w nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

Regulacja proponowana w art. 11 projektu przewiduje możliwość dobrowolnego przejścia w stan spoczynku przez sędziego, którego kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Projektowana procedura – limitowana czasowo – motywowana jest faktem, iż nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wprowadza szereg zmian odnoszących się do statusu sędziego Trybunału, w szczególności sposobu realizacji jego ustawowych obowiązków. Instytucja „przejścia w stan spoczynku” stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Z oczywistych względów, regulacja ta nie może zatem dotyczyć osób zasiadających w Trybunale, ale nieuprawnionych do orzekania, gdyż zarówno w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., jak również standardów prawa międzynarodowego oraz standardów wynikających z prawa międzynarodowego i europejskiego nie dotyczy ich atrybut niezawisłości (art. 10 ust. 2 projektu). Z równie oczywistych względów, formuła ta będzie miała zastosowanie do trzech sędziów, których prawidłowość wyboru stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn.. akt K 34/15), a podtrzymał w wyroku z 9 grudnia 2015 r. (sygn.. akt K 35/15). Odwołując się ponownie do poglądu Sądu Najwyższego, wyrażonego w postanowieniu z 16 września 2021 r. (I KZ 29/21), cyt. „Roman Hauser, Krzysztof Ślęzak i Andrzej Jakubecki (...) jedynie na skutek decyzji Prezydenta (nie przyjął ślubowania) nie mogli rozpocząć urzędowania”. Tymczasem, w wyroku z 9 grudnia 2015r. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta, który powinien swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. W przekonaniu wnioskodawcy projektu, obowiązek ten znajduje bezpośrednie umocowanie w normie art. 126 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą Prezydent RP jest gwarantem ciągłości władzy państwowej. Powyższe ustalenia w pełni uzasadniają prawidłowość objęcia proponowaną regulacją art. 11 ust. 1 projektu również trzech, wymienionych wyżej, legalnie wybranych sędziów Trybunału.

Jednym z podstawowych determinantów przywrócenia właściwego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jest przeprowadzenie zgodnego z zasadą legalizmu wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału ( art. 10 projektu). Od 21 grudnia 2016 r. obowiązki Prezesa Trybunału pełni bowiem sędzia powołany na to stanowisko w sposób niezgodny z Konstytucją, z pominięciem obligatoryjnej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Obowiązki Wiceprezesa wykonuje natomiast osoba niemająca – w świetle postanowień Konstytucji oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (sygn.. K 35/15) – statusu sędziego Trybunału. Proponowana regulacja ma na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Rozwiązanie to znajduje ponadto uzasadnienie w proponowanej w nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym kadencyjności tych funkcji. Jednocześnie, mając na względzie okoliczność, iż aktualnie pracami Trybunałem Konstytucyjnym kieruje osoba nielegalnie powołana na stanowisko Prezesa, wnioskodawca proponuje, aby w okresie przejściowym – tj. od dnia przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, do dnia ich powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki Prezesa Trybunału pełnił ten spośród sędziów zasiadających aktualnie w Trybunale, którego kadencja skończy się najwcześniej.

Regulacje proponowane w art. 12 – 13 dotyczą zmian odnoszących się do organizacji i funkcjonowania Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego oraz statusu pracowników tych jednostek, w związku z likwidacją dualizmu zaplecza administracyjnego Trybunału. Wnioskodawca proponuje, aby proces restrukturyzacji owego zaplecza rozpocząć nie później niż po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (powołanie Szefa Kancelarii Trybunału), a zakończyć nie później, niż następnego dnia po upływie osiemnastego miesiąca obowiązywania nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W odniesieniu do kwestii statusu pracowników, analogiczna regulacja przyjęta była w ustawie 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 z 2016 r. ze zm.).

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążeń budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, w szczególności w odniesieniu do wynikających z traktatów i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej standardów praworzędności, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także prawa do sądu.