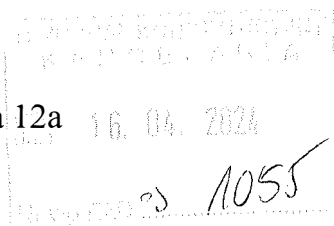


Warszawa, 16 kwietnia 2024 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa



**Wnioskodawca:**

Grupa posłów na Sejm RP X kadencji

**reprezentowana przez:**

Posła na Sejm RP

dr hab. Krzysztofa Szczuckiego

**Uczestnicy:**

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

**WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946; dalej jako „**Konstytucja RP**”) wnosimy o zbadanie zgodności:

uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198; dalej jako „**uchwała z 6 marca**”) w zakresie obejmującym przepisy prawa

**- z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1,  
a także z art. 7, art. 87, art. 173 w zw. z art. 10 i art. 190 ust. 1 Konstytucji RP**

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają Pana posła dr hab. Krzysztofa Szczuckiego.

## UZASADNIENIE

### I. Legitymacja wnioskodawcy i kognicja Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP grupa 50 posłów na Sejm może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego, o którym mowa w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP, (w zależności od przedmiotu kontroli) z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W takim przypadku wnioskodawcy przysługuje legitymacja ogólna (nieograniczona), która upoważnia do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym bez wykazywania interesu prawnego i w odniesieniu do każdego aktu normatywnego (przepisu prawa) wskazanego w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP.

Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest uchwała Sejmu, która *expressis verbis* nie została wymieniona wśród aktów objętych kognicją „wnioskową”. Niemniej nie oznacza to niedopuszczalności jej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego obejmuje przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe, a wzorcem kontroli w ich przypadku może być zarówno Konstytucja RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, jak i ustawa. Nie ulega wątpliwości, że Sejm jest centralnym organem państwowym, czyli elementem struktury instytucjonalnej państwa (organem władzy publicznej), którego właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa (wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., U 3/11, OTK ZU 11A/2012, poz. 131). Tak więc przepisy prawa uchwalane przez izbę parlamentu mieszczą się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Bardziej złożona jest natomiast kwestia zaliczenia konkretnej uchwały Sejmu do kategorii przepisów prawa. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, *„w obrębie jednego aktu prawnego występować mogą treści o niejednorodnym – z perspektywy zawartości normatywnej – charakterze. Użycie nazwy „przepisy prawa” wskazuje, że chodzi o kontrolę wypowiedzi normatywnych, nawet jeśli zamieszczone są w aktach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa. Decydująca w tym zakresie jest zatem treść, a nie forma prawa lub nazwa aktu, w którym wypowiedzi te są wyrażone. W tym sensie posłużenie się przez ustrojodawcę nieznaną przepisom konstytucyjnym nazwą aktu normatywnego albo zamieszczenie wypowiedzi normatywnych w aktach prawnych, które nie są aktami stanowienia prawa, nie wyklucza kontroli ich konstytucyjności.*

*Nie jest wykluczone przyjęcie szerokiej interpretacji zwrotu „przepisy prawa”, obejmującej zarówno akty normatywne w znaczeniu formalnym i materialnym (tj. wypowiedzi normatywne) – co do których kognicja TK nie jest kwestionowana – jak i*

*pozostałe wydane przez centralne organy państwa akty prawne. W szczególności będą to akty występujące w obrocie w formach właściwych aktom stosowania prawa, lecz wkraczające w materię zarezerwowaną przez Konstytucję RP dla aktów normatywnych, zwłaszcza powszechnie obowiązującego prawa”<sup>1</sup>.*

Pomimo różnicy terminologicznej, należy przyjąć, że pojęcia „akt normatywny”, jak i „przepisy prawa” na gruncie Konstytucji RP są tożsame znaczeniowo (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61). W konsekwencji wszelkie ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące pojęcia aktu normatywnego należy odnieść do pojęcia „przepisy prawa”. W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1), zawierającym syntetyczne omówienie znaczenia pojęcia aktu normatywnego, wskazano, że na gruncie Konstytucji RP o przynależności do zbioru aktów normatywnych przesądza spełnienie jednego z dwóch kryteriów: formalnego albo materialnego.

Kryterium formalne spełniają te akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję RP (np. ustawy i rozporządzenia), zwłaszcza jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, które w odróżnieniu od uchwał i zarządzeń, nie są formą służącą zarówno stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu. W konsekwencji akty normatywne wg kryterium formalnego, nawet jeżeli obok norm prawnych zawierają również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej czy też utworzenie organu władzy publicznej) nie tracą charakteru aktu normatywnego i źródła prawa, i podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego w granicach wyznaczonych przez art. 79, 188 pkt 1–3 i art. 193 Konstytucji RP.

Kryterium materialne spełniają te akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy generalne i abstrakcyjne (akty normatywne), z zastrzeżeniem, że *„współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechę abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako „przepisy prawa”*.

*W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy uznać akt*

---

<sup>1</sup> A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 97–98.

*spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej mamy do czynienia ze spełnieniem obu wymienionych kryteriów”* (postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., U 8/15).

Norma ma charakter generalny wtedy, gdy identyfikuje adresata normy prawnej przez wskazanie wspólnych cech rodzajowych (adresatem jest każdy podmiot, który spełnia wskazane w hipotezie normy prawnej cechy; norma zachowuje charakter generalny, nawet gdy *hic et nunc* tylko jeden podmiot spełnia wskazane w jej hipotezie cechy lub żaden podmiot nie może być zaliczony do klasy adresatów danej normy). Jej przeciwieństwem jest norma indywidualna, która skierowana jest do jednego adresata określonego co do tożsamości (adresat jest zawsze jeden i z góry określony). Z kolei norma abstrakcyjna to taka, która wskazuje adresatowi, w jaki sposób ma się zachować (postępować), ilekroć wystąpią określone warunki lub okoliczności; zachowanie (postępowanie) to ma więc charakter powtarzalny. Przeciwieństwem jest norma konkretna, która wyznacza adresatowi (oznaczonemu indywidualnie lub generalnie) jednorazowe, konkretne zachowanie się, a nie wzór postępowania.

Trybunał Konstytucyjny, kwalifikując dany akt jako normatywny, bierze pod uwagę zasadniczo trzy elementy rozstrzygania o normatywności aktu prawnego. Po pierwsze, decydujące znaczenie ma treść (ustanawianie norm generalno-abstrakcyjnych), a nie forma aktu (definicja materialna). Po drugie, istotne jest występowanie systemowych i funkcjonalnych powiązań danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne. Wreszcie po trzecie, wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych są nieodłączną cechą systemu prawnego, co oznacza swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych (wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 5/2001, poz. 127; wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU A8/2006, poz. 109).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niewątpliwie „o uznaniu aktu za normatywny decydował przede wszystkim charakter zawartych w nim norm postępowania: jeżeli w drodze interpretacji można było odtworzyć z jego treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to traktowano go jako normatywny. Jednocześnie Trybunał podtrzymywał pogląd, iż jego właściwość nie obejmuje aktów indywidualno-konkretnych; jego kompetencje nie obejmują zatem tych aktów organów państwa, które adresowane są do indywidualnego podmiotu, dotyczą konkretnej sprawy czy sytuacji, czy też których stosowanie ma charakter „jednorazowy” (por. w szczególności orzeczenia TK z: 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK w 1994 r., część II, poz. 41; 5 czerwca 2001 r., sygn. K 18/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 118)” (postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., U 8/15).

Warto tu odnotować także stanowisko wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02 (OTK ZU 6A/2003, poz. 53), zgodnie z którym uznanie określonego aktu (przepisu) za źródło prawa (akt normatywny) wymaga spełnienia następujących warunków: 1) ustanowienie norm generalno-abstrakcyjnych, 2) zabezpieczenie odpowiednimi sankcjami (w tym przymusem państwowym), 3) wyraźna norma kompetencji prawotwórczej lub uznanie danego aktu (normy) za obowiązujący w systemie prawnym.

Należy jednak podkreślić, „że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego o statusie prawnym aktu nie decydowały przesłanki związane z jego podstawą prawną (jej istnieniem, brakiem lub wadliwością), z dysponowaniem przez określony organ państwa kompetencją do jego wydania, ani też z zachowaniem w procesie jego stanowienia wyznaczonej procedury. Przesłanki te przesądzać mogły jedynie o mocy obowiązującej takiego aktu lub jej braku, o jego legalności bądź nielegalności itp.” (postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., U 8/15). Innymi słowy, „stwierdzenie wadliwości danego aktu normatywnego nie pociąga za sobą automatycznie utraty przez ten akt charakteru aktu normatywnego, ani też utraty jego mocy obowiązującej” (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20).

Brak lub wadliwość podstawy prawnej nie może bowiem uniemożliwiać zakwalifikowania aktu jako normatywnego, ponieważ skutkowałoby to możliwością wprowadzenia do porządku prawnego aktów, będących *de facto* źródłami prawa, które znajdowałyby się poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ z formalnego punktu widzenia nie kwalifikowałyby się jako akty normatywne ani jako źródła prawa w rozumieniu rozdziału III Konstytucji RP (ani prawa powszechnie obowiązującego, ani wewnątrznie obowiązującego). „Postępując się pojęciem „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe” twórcy Konstytucji dostrzegali prawdopodobieństwo pojawienia się w systemie prawnym różnych nienazwanych aktów prawnych albo sytuacji, w której akt stosowania prawa, czy nawet wyrok sądowy, mimo poprawnej zewnętrznej formy i nazwy, otrzyma treść skutkującą wprowadzeniem do systemu prawnego nowych norm prawnych. Ratio legis tego przepisu oparto w przeważającym stopniu na orzecznictwie TK w czasach poprzedzających wejście w życie Konstytucji. Już w początkach swojego funkcjonowania Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając potrzebę objęcia takich aktów prawnych kontrolą konstytucyjności sprawowaną przez TK, stwierdził wyraźnie, że „[n]ie liczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężenie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podustawowych, pozostawiłoby pokaźną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności” (orzeczenie o sygn. U 15/88)” (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20).

Uchwały Sejmu były już przedmiotem hierarchicznej kontroli zgodności norm sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (np. zob. np. wyrok TK z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU A9/2008, poz. 160; wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06; orzeczenie TK z 17 listopada 1992 r., U 14/92, OTK ZU 1992, poz. 25; orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2). Nie oznacza to jednak, że każda uchwała Sejmu podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc powyższe rozważania trybunalskie na temat aktu normatywnego, należy stwierdzić, że uchwały Sejmu mają różnorodny charakter normatywny i można wyróżnić zasadniczo trzy rodzaje: 1) uchwały prawotwórcze, a więc zawierające normy prawne, czyli będące aktami normatywnymi (przepisami prawa), jak np. regulamin Sejmu przewidziany w art. 112 Konstytucji RP; 2) uchwały prawnie relewantne, tzn. wywołujące skutki prawne, za pomocą których Sejm dokonuje czynności konwencjonalnych (prawnych), np. uchwały w sprawie wyboru piastunów poszczególnych organów państwowych; oraz 3) uchwały niewywołujące skutków prawnych, które w konsekwencji nie są prawnie wiążące, np. uchwały wskazane w art. 69 ust. 1 i 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.; dalej jako „Regulamin Sejmu”), tj. rezolucje (wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia jednorazowego działania), deklaracje (zobowiązanie do określonego postępowania), apele (wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania) i oświadczenia (zawierające stanowisko w określonej sprawie).

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż w każdym wypadku ocena normatywności aktu musi być dokonywana *a casu ad casum* (postanowienie TK z 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11).

## **II. Przedmiot kontroli**

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego w zakresie obejmującym przepisy prawa. Przedmiotem wniosku nie jest zatem cały akt, lecz jedynie jego fragment (zakres) obejmujący treści normatywne. Takie ujęcie przedmiotu kontroli jest podyktowane mieszanym charakterem normatywnym uchwały z 6 marca, która, choć *prima facie* stanowi uchwałę w rozumieniu art. 69 Regulaminu Sejmu, w istocie zawiera także przepisy prawa, tzn. niektóre jej fragmenty wyrażają treść normatywną, czyli służą dekodowaniu norm generalno-abstrakcyjnych. W pozostałym zakresie uchwała z 6 marca ma zasadniczo charakter prawnie niewiążący, tzn. wyraża stanowisko polityczne Sejmu lub informuje o określonych faktach. Przed

szczególonym wskazaniem tych fragmentów, które zawierają treść normatywną, warto przytoczyć ją *in extenso*.

*„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),*
- 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 Ślęzaka), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 26 listopada 2015 r. (poz. 1133),*
- 6) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Mariusza Muszyńskiego), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 2 grudnia 2015 r. (poz. 1184),*
- 7) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Henryka Ciocha), opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 2 grudnia 2015 r. (poz. 1182),*

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

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

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

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

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

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

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

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

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje również, że funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sprawuje osoba nieuprawniona. Julia Przyłębska kieruje Trybunałem Konstytucyjnym od 21 grudnia 2016 r., kiedy to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył jej pełnienie funkcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wybór ten, którego poprawność była wielokrotnie kwestionowana, został dokonany bez wcześniejszego uzyskania wymaganej prawem uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, nawet jeśli przyjąć do wiadomości zdarzenie faktyczne wadliwego powołania, to zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego trwa 6 lat. To oznacza, że kadencja Julii Przyłębskiej wygaśa 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.””.*

Uchwała z 6 marca w większości swoich postanowień (zdań) ma cechy oświadczenia w rozumieniu art. 69 Regulaminu Sejmu, czyli przedstawia aktualne stanowisko izby w konkretnych sprawach (że 10 konkretnych uchwał Sejmu zostało podjętych z naruszeniem prawa, że pięciu sędziów, w tym dwóch nieżyjących, nigdy nie zostało sędziami Trybunału Konstytucyjnego, że Julia Przyłębska nie jest Prezesem Trybunałem Konstytucyjnego), aczkolwiek podkreślić trzeba, że to polityczne

stanowisko izby dotyczy kwestii prawnych. Uchwała z 6 marca w tym zakresie jest kategoryalnie różna od uchwał Sejmu będących rozstrzygnięciami o charakterze konkretnym i indywidualnym, podejmowanych w ramach realizacji funkcji kreacyjnej (elekcyjnej) Sejmu, np. uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, przez które Sejm realizuje swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. W tym sensie i w tej części uchwała z 6 marca nie wywołuje skutków prawnych, co zresztą sama potwierdza w dalszej części, apelując do sędziów o rezygnację z urzędu.

Ponadto w uchwale z 6 marca można wyróżnić zdania stwierdzające, że pewne fakty miały miejsce („wnioski o wyłączenie od orzekania powyższych osób składane przez strony postępowań były konsekwentnie oddalane”), deklaracje w rozumieniu art. 69 Regulaminu Sejmu („Sędziowie odnowionego Trybunału Konstytucyjnego powinni być wybrani z udziałem głosu ugrupowań opozycyjnych”, co należy odczytywać jako intencję dokonania zmiany ustawowej polegającej na modyfikacji większości potrzebnej do wyboru sędziego TK z bezwzględnej na kwalifikowaną) oraz apele („do sędziów Trybunału Konstytucyjnego o rezygnację”). Ostatnie zdanie uchwały („Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski””) ma charakter prawnie relewantny, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) uchwała Sejmu podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, jeśli jest to przewidziane w tej uchwale. Ten fragment uchwały z 6 marca ma charakter aktu stosowania prawa, ponieważ nie zawiera żadnej nowości normatywnej i wyraża normę konkretną (nałożenie obowiązku ogłoszenia uchwały z 6 marca w „Monitorze Polskim”) oraz generalną (adresatem jest Prezes Rady Ministrów, tj. każdorazowy piastun organu wydającego ten dziennik urzędowy).

Obok scharakteryzowanych powyżej treści – o charakterze nienormatywnym, głównie prawnie irrelewantnych – uchwała z 6 marca zawiera także zdania, które na pozór przypominają apel (nawet częściowo stylizowany na oświadczenie), lecz w rzeczywistości ustanawiają normy prawne. Chodzi tu przede wszystkim o przedostatni akapit uchwały z 6 marca, a zwłaszcza zdanie drugie, które brzmi: „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.” W istocie ten fragment uchwały z 6 marca ma charakter prawotwórczy, gdyż formułuje normę prawną o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Jej adresatami są wszystkie organy władzy publicznej, którym nakazuje się pomijać „w ich działalności” wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane z udziałem wymienionych z imienia i nazwiska pięciu

sędziów Trybunału Konstytucyjnego (określonych w uchwale z 6 marca jako „*osoby nieuprawnione*”). Ponadto ten fragment uchwały z 6 marca pozwala na częściową rekonstrukcję normy sankcjonującej, zgodnie z którą niezastosowanie się przez organ władzy publicznej do (zrekonstruowanej powyżej) ustanowionej w uchwale z 6 marca normy sankcjonowanej będzie kwalifikowane jako naruszenie prawa (ze wszystkimi konsekwencjami, jakie prawo wiąże z naruszeniem prawa przez dany organ władzy publicznej). Przy czym użycie czasownika „może” przesądza, że to organ uprawniony do zastosowania sankcji będzie oceniał skalę naruszenia i dokonywał ostatecznej kwalifikacji, czy w danej sytuacji zastosowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego było naruszeniem zasady legalizmu i jakie konsekwencje to wywołuje.

Teza o normatywnym (prawotwórczym) charakterze uchwały z 6 marca znajduje poparcie w uzasadnieniu projektu tejże uchwały<sup>2</sup>, które wskazuje, że jej celem jest doprowadzenie „do zgodności składu orzekającego” z prawem i „rozwiązanie nawarstwiających się problemów prawnych dotyczących składu orzekającego” (s. 11), co jest możliwe jest jedynie poprzez ingerencję w obowiązujący system prawny i ustanowienie nowych norm prawnych. Rzeczywiście, szata słowna przedostatniego akapitu uchwały z 6 marca nie jest typowa dla sposobu formułowania przepisów prawnych – cała uchwała z 6 marca pozbawiona jest podziału na jednostki redakcyjne w postaci artykułów, paragrafów czy ustępów – i daleka od wierności zasadom techniki prawodawczej, niemniej zauważyć trzeba, że przepisy prawa nie zawsze formułowane są w sposób legislacyjnie poprawny, co samo w sobie nie przekreśla ich normatywnego i obowiązującego charakteru, jak np. w przypadku przepisów prawa zawierających orzeczenie modalne „powinien”. W tym kontekście użycie wyrazu „wzywa” nabiera cech dyrektywalnych i nie wyraża już apelu moralnego czy politycznego, lecz nakazuje określone postępowanie, czyli kierowanie się przez organy władzy publicznej w swojej działalności uchwałą z 6 marca zobowiązującą do ignorowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego wskazanych w tej uchwale.

Na normatywny charakter uchwały z 6 marca wskazuje też jej część wstępna, swoista *quasi*-preambuła, która identyfikuje cele uchwały jako 1) usunięcie skutków kryzysu konstytucyjnego, 2) przywrócenie zgodności działalności Trybunału Konstytucyjnego z wymaganiami m.in. art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz 3) wykonanie konkretnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tak określone cele również wskazują na prawotwórczy charakter (cel) uchwały z 6 marca, którym jest zmiana obowiązującego prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że istotnym elementem, który musi brany być pod uwagę przy kwalifikacji danego aktu jako normatywny, jest

---

<sup>2</sup> Druk sejmowy nr 226/X kadencja.

występowanie powiązań systemowych i funkcjonalnych z aktami niewątpliwie należącymi do systemu prawa (wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01; wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06). W przypadku uchwały z 6 marca można takie związki zaobserwować na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, zawarta w uchwale z 6 marca treść normatywna zostaje wyraźnie powiązana z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu), wskazując, że nieprzestrzeganie normy ustanowionej w uchwale z 6 marca będzie traktowane jako naruszenie prawa, a ściśle Konstytucji RP (działanie bez podstawy prawnej i poza granicami prawa). Po drugie, jak wskazuje przebieg prac legislacyjnych nad projektem zaskarżonej uchwały i medialne informacje ze strony obecnie rządzącej „koalicji 13 grudnia”<sup>3</sup>, uchwała z 6 marca jest jednym z aktów tworzących pakiet kompleksowych zmian mających na celu zmianę stanu prawnego dotyczącego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, do których zalicza się m.in. poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawarty w druku sejmowym nr 253 oraz poselski projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym zawarty w druku sejmowym nr 254. Niewątpliwie wspomniane projekty ustaw nie są jeszcze obowiązującym prawem, lecz proponowane w nich regulacje prawne, w szczególności w projekcie Przepisów wprowadzających, są zbieżne z ocenami i twierdzeniami zapisanymi w uchwale z 6 marca w zakresie statusu niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, obecnej Prezes Trybunału Konstytucyjnego oraz obowiązywania scharakteryzowanych w uchwale z 6 marca wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto w przestrzeni medialnej można odnaleźć wypowiedzi polityków piastujących stanowiska ważnych organów władzy publicznej, jak np. Minister Sprawiedliwości–Prokurator Generalny Adam Bodnar, który, wypowiadając się o skutkach uchwały z 6 marca, zauważył, że może ona doprowadzić do zaprzestania publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw przez Prezesa Rady Ministrów<sup>4</sup>, jak również sprawiła, że jako Prokurator Generalny zaprzestał przesyłania do Trybunału Konstytucyjnego stanowisk w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w teorii prawa wyróżnia się różne koncepcje obowiązywania prawa. Podstawowym sposobem jest tetyczne (formalne) obowiązywanie prawa, które zakłada m.in. że warunkiem obowiązywania prawa jest ogłoszenie w dzienniku urzędowym (promulgacja). W polskich warunkach oznacza to

---

<sup>3</sup> Np. *Adam Bodnar odkrywa karty ws. Trybunału Konstytucyjnego. Ujawnia projekty*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39937761-adam-bodnar-odkrywa-karty-ws-trybunalu-konstytucyjnego-ujawnia-projekty> [dostęp: 18.04.2024].

<sup>4</sup> *Bodnar o uchwale w sprawie TK. Może wpłynąć na publikowanie wyroków*, „Wprost”, <https://www.wprost.pl/polityka/11629819/sejm-przyjal-uchwale-ws-tk-bodnar-opowiedzial-o-mozliwych-skutkach.html> [dostęp: 18.04.2024].

opublikowanie aktu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” lub w innym dzienniku wskazanym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (lub ewentualnie w innej ustawie). Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym. Niemniej sam fakt publikacji nie przesądza jeszcze, iż akt opublikowany staje się źródłem prawa, ponieważ w dziennikach urzędowych, zwłaszcza w „Monitorze Polskim”, ogłaszane są akty stosowania prawa, jak np. uchwała Sejmu dotycząca uchwalenia wotum zaufania Radzie Ministrów (art. 10 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), ani też nie przesądza o braku wadliwości prawnej (np. niezgodności z normami prawnymi wyższego rzędu). Uchwała z 6 marca została opublikowana w „Monitorze Polskim”, co naturalnie nie przesądza jej normatywnego (prawotwórczego) charakteru, choć samo w sobie sugeruje prawną doniosłość.

Niemniej teorii prawa znana jest także koncepcja behawioralnego (realistycznego) obowiązywania prawa, które akcentuje okoliczność (samo zaistnienie faktu społecznego), że adresat prawa postępuje zgodnie z normą prawną. Fakt postępowania zgodnie z określonymi normami prawnymi i postrzeganie tych norm jako prawnych przez podmiot stosujący prawo jest w tej koncepcji relewantny dla oceny, czy w istocie dana norma prawna obowiązuje czy nie<sup>5</sup>. Oczywiście w koncepcjach behawioralnego (realistycznego) obowiązywania prawa kwestią dyskutowaną jest skala (masowość) przestrzegania i stosowania prawa, która stanowi dowód jego obowiązywania, lecz biorąc pod uwagę, że przynajmniej niektóre organy władzy publicznej uznały się za zobowiązane do przestrzegania uchwały z 6 marca, jak również fakt jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, ulega co najmniej wzmocnieniu teza o prawotwórczym charakterze uchwały z 6 marca. Na marginesie godzi się zauważyć, że ustrojodawca, formułując przepis art. 188 pkt 3 Konstytucji RP i używając pojemnego treściowo terminu „przepisy prawa”, zdaje się miał na myśli także tego rodzaju atypowe sytuacje, gdy organ państwowy będzie starał się różnymi ścieżkami nielegalnie przemycać do systemu prawnego nowe treści normatywne, także z pominięciem ustanowionego w ustawie zasadniczej katalogu źródeł prawa.

Jako kolejny argument za uznaniem normatywności uchwały z 6 marca trzeba przywołać przyjmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego domniemanie normatywności aktu prawnego, które jest nieodzownie powiązane z występującymi wątpliwościami co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych, co akurat w przypadku uchwały z 6 marca jest szczególnie widoczne.

---

<sup>5</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021, s. 164–168.

Wnioskodawcy w niniejszej sprawie zdecydowali się wskazać zakres zaskarżenia w sposób szeroki i ogólny – uchwała z 6 marca w zakresie, w jakim zawiera przepisy prawne – ponieważ niemal w całości traktuje ona o kwestiach prawnych i wiele z jej zdań może zostać wykorzystane do odtworzenia pełnej treści normatywnej. Stan taki wynika z faktu, że nieodzowną cechą współczesnego systemu prawnego jest rozczłonkowanie norm w przepisach prawnych, które na ogół przybiera postać rozczłonkowania syntaktycznego (składniowego) lub rozczłonkowania treściowego<sup>6</sup>. Rozczłonkowanie syntaktyczne polega na rekonstrukcji poszczególnych elementów syntaktycznych normy (określających: 1) adresata, 2) okoliczności, 3) obowiązek bądź dozwoleństwo (treść dyspozycji), 4) zachowanie się adresata (przedmiot dyspozycji)) z różnych przepisów. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku normy sankcjonującej rekonstruowanej z przedostatniego akapitu uchwały z 6 marca, który to akapit dla tej normy stanowi przepis zrębowy niezupełny (uchwała nie określa bowiem adresata, który miałby stwierdzać naruszenie prawa polegające na stosowaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego). W konsekwencji w obowiązujących przepisach prawa należy poszukiwać przepisów uzupełniających (do tej koncepcji odwołał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2006 r., U 4/06). Rozczłonkowanie treściowe polega zaś na wyróżnieniu przepisu centralnego i przepisu modyfikującego, który w warunkach określonych w hipotezie normy rekonstruowanej z przepisu modyfikującego wyłącza zastosowanie normy rekonstruowanej z przepisu centralnego, a ściślej ją modyfikuje (ta koncepcja w istocie wyjaśnia „działanie” reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*). W związku z powyższym nie można wykluczyć, że również inne sformułowania zawarte w uchwale z 6 marca, jak np. „wszystkie decyzje proceduralne w zakresie kierowania pracami Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza wyznaczenie składów orzekających, podejmowane przez Julię Przyłębską mogą być podważane”, zostaną potraktowane jako służące do rekonstrukcji normy prawnej sankcjonującej stosowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnej zapadłych wszak w składzie ustalonym przez Prezes Julię Przyłębską, nawet bez udziału „osób nieuprawnionych”. Podobnie stwierdzenia (oświadczenia) zawarte w uchwale z 6 marca mogą posłużyć do rekonstrukcji norm prawnych pozbawiających sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnień wynikających z ich statusu, np. w zakresie immunitetu i nietykalności.

Reasumując powyższe rozważania, należy skonstatować, że rozbudowana struktura performatywno-normatywna uchwały z 6 marca, wiążąca się z paletą oświadczeń, deklaracji i apelu, służy w istocie rozmyciu zawartej w niej treści normatywnej, a zatem sprawieniu pozorów, że uchwała z 6 marca nie jest aktem normatywnym w tym sensie, że nie zawiera żadnych norm prawnych generalno-abstrakcyjnych. W konsekwencji uznać trzeba, iż uchwała z 6 marca zawiera przepisy prawa wydane przez centralny organ

---

<sup>6</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 103–126.

państwowy w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji i to one są przedkładane do kontroli Trybunałowi Konstytucyjnemu.

### III. Wzorce kontroli

#### 1. Art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji RP

Pierwszy zestaw wzorców jest związany z zarzutem wadliwości trybu (procedury) uchwalenia uchwały z 6 marca, a ściślej niedopuszczeniem do wykonywania obowiązków poselskich, w tym udziału w pracach i głosowaniu nad projektem tejże uchwały, posłów Mariusza Kamińskiego i Maciej Wąsika przez Marszałka Sejmu Szymona Hołownię. W związku z tym faktem Prezydent RP konsekwentnie kieruje ustawy, które zostały uchwalone w tych okolicznościach faktycznych, do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej, np. wniosek o zbadanie zgodności ustawy z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 232) z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji RP rozpatrywany pod sygn. akt K 6/24 albo wniosek o zbadanie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 227) z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji RP rozpatrywany pod sygn. akt K 7/24.

Ponieważ pierwszy z zarzutów stawianych uchwałę z 6 marca ma charakter formalny i dotyczy prawidłowości składu organu podejmującego uchwałę, czyli jest tożsamy z wątpliwościami wyrażanymi przez Prezydenta RP we wspomnianych wnioskach, wnioskodawcy w niniejszej sprawie wskazują ten sam zestaw wzorców kontroli.

Art. 4 Konstytucji RP wyraża jedną z podstawowych zasad ustrojowych współczesnego konstytucjonalizmu, czyli zasadę suwerenności ludu, w polskiej tradycji ustrojowej od czasów Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44 poz. 267 ze zm.) określanej mianem zasady suwerenności Narodu (art. 2 zd. pierwsze), czego antecedencje odnaleźć można w Konstytucji z 3 maja 1791 r. (art. V stanowił, że „*Wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu*”). Przez „Naród” należy rozumieć wspólnotę w sensie politycznym, a nie etnicznym, co poniekąd znajduje swój wyraz w treści Preambuły Konstytucji RP z 1997 r. („*my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej*”). Nie wchodząc w doktrynalne rozważania na temat

znaczenia pojęcia „Naród” („lud”)<sup>7</sup>, należy stwierdzić, że suweren zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP sprawuje władzę bezpośrednio (np. *via referendum*) albo – co jest preferowane – pośrednio, czyli przed swoich przedstawicieli.

Przedstawicielami Narodu zgodnie z art. 104 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP są posłowie, a więc to oni w pierwszej kolejności powołani są do wyrażania woli suwerena i sprawowania władzy w jego imieniu (*via* art. 108 Konstytucji RP są to także senatorowie). W konsekwencji, choć władza zwierzchnia pozostaje zawsze przy Narodzie, to „*akty podejmowane w ramach instytucji przedstawicielstwa i demokracji bezpośredniej są aktami władzy zwierzchniej narodu, w ścisłym tego słowa znaczeniu – władzy państwowej*”<sup>8</sup>. Art. 104 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP precyzuje, że posłowie sprawują mandat wolny, który charakteryzuje się uniwersalnością (poseł reprezentuje cały Naród, a nie okręg wyborczy, w którym został wybrany, czy grupę społeczną, której jest członkiem lub z którą się identyfikuje), nieodwoływalnością (wyborcy ani żaden inny podmiot nie mogą posła odwołać z przyczyn politycznych, np. nierealizowania obietnic wyborczych, co nie oznacza, że prawo nie może wiązać z pewnymi sytuacjami konsekwencji w postaci wygaśnięcia mandatu, jak utrata praw wyborczych, naruszenie zasady *incompatibilitas* czy skazanie przez Trybunał Stanu) oraz niezależnością (poseł wykonuje swoje obowiązki zgodnie z własnym sumieniem, nie wiążą go – w sensie prawnym – instrukcje wyborców, partii politycznych, ani innych grup, jak np. samorząd zawodowy, co naturalnie nie przekreśla politycznych konsekwencji decyzji i zachowań posła)<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 106 Konstytucji RP: „*Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa*”. W zacytowanym przepisie ustrojodawca nakłada na ustawodawcę obowiązek uregulowania warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu, co oznacza, że wartością konstytucyjną jest swobodne i skuteczne piastowanie mandatu wolnego. Stan prawny lub faktyczny, który uniemożliwia posłowi wykonywanie mandatu parlamentarnego, w tym w pierwszym rzędzie udział w sprawowaniu podstawowej funkcji władzy ustawodawczej, czyli funkcji ustawodawczej (stanowieniu prawa), stanowi tym samym naruszenie art. 106 Konstytucji RP.

---

<sup>7</sup> Zob. szerzej M. Kruk, *U źródeł konstytucyjnego pojęcia narodu jako podmiotu suwerenności*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013, s. 25–38.

<sup>8</sup> K. Działocha, komentarz do art. 4, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwaga 10.

<sup>9</sup> Por. L. Garlicki, komentarz do art. 104, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, uwagi 7–11.



Konstytucja RP w art. 96 ust. 1 ustanawia stałą liczbę posłów: 460. Jest to liczba ustawowa, która jest brana pod uwagę przy ustalaniu kworum (art. 120 Konstytucji RP) oraz większości innych niż np. zwykła czy bezwzględna (kiedy to podstawowe znaczenie ma liczba głosujących, a liczba ustawowa) – zob. np. art. 98 ust. 3, art. 156 ust. 2 czy art. 159 ust. 2 Konstytucji RP. Regulacja ustawowa nakazująca wybranie w wyborach do Sejmu innej liczby posłów niż 460 byłaby oczywiście naruszeniem art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, ale potencjał derogacyjny tego przepisu nie ogranicza się tylko do tej kwestii. Nie oznacza to oczywiście, że Sejm *in pleno* może działać jedynie w obecności 460 posłów. Absencja posła lub grupy posłów spowodowana chorobą lub innymi przyczynami usprawiedliwiającymi nieobecność, jak również dobrowolna i samodzielna decyzja przedstawiciela Narodu o nieuczestniczeniu w obradach, nie powoduje zerwania obrad ani nie podważa ich ważności. Skład ilościowy Sejmu (aktualna liczba posłów) może oczywiście ulegać przejściowym fluktuacjom, związanym z wygaśnięciami mandatów parlamentarnych (wtedy faktyczna liczba posłów, piastujących mandat, spada poniżej 460, ale nie powoduje to zmiany ustawowej liczby posłów, która cały czas wynosi tyle samo), jednak musi to być sytuacja tymczasowa, a nie trwała. Poza tym stwierdzenie wygaśnięcia mandatu przez Marszałka Sejmu podlega kontroli sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), który jest związany orzeczeniem sądu uprawnionego na mocy ustawy. Do naruszenia art. 96 ust. 1 Konstytucji RP dojdzie natomiast w sytuacji, gdy z jakichś przyczyn któryś z posłów zostanie bezprawnie pozbawiony możliwości sprawowania mandatu, w tym udziału w posiedzeniach Sejmu.

## 2. Art. 7 Konstytucji RP

„*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*” – stanowi art. 7 Konstytucji RP. Przepis ten statuuje zasadę legalizmu, nadając jej rangę zasady ustrojowej. Ujmując rzecz syntetycznie, legalizm to stan, w którym organy władzy publicznej (państwowe i samorządowe) rozwijają swą aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania, które prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi<sup>10</sup>. Innymi słowy, jest to stan, w którym „*każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej*”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2020 r., III SAB/Gł 279/19, CBOSA.

<sup>11</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwaga 5.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie dokonującym egzegezy zasady legalizmu, iż oznacza ona „*powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki*” (postanowienie TK z 4 października 2011 r., P 9/11, OTK ZU 8A/2011, poz. 86).

Podkreślić należy, że w ujęciu doktrynalnym zasada legalizmu ma charakter reguły nieprzewidujących żadnych wyjątków<sup>12</sup>.

Kluczowym z perspektywy niniejszego wniosku elementem zasady legalizmu jest zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej. Z art. 7 Konstytucji RP wynika: „*obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania*”<sup>13</sup>. Zakazane jest także rozszerzające interpretowanie istniejących kompetencji<sup>14</sup>. W przypadku ewentualnych wątpliwości kompetencje organu należy interpretować zawężająco, tak aby nie wychodzić poza jednoznaczne i wyraźne przepisy prawa przyznające organowi określone uprawnienia: „*kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać*” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU 6A/2006, poz. 660).

W świetle zasady legalizmu dwa organy nie mogą posiadać jednocześnie tej samej kompetencji; wynika z niej ponadto zakaz swobodnego „podmieniania” jednych kompetencji innymi, nieprzewidzianymi do realizacji w danych okolicznościach. Nie jest dozwolone także swobodne przekazywanie wykonywania własnych kompetencji innemu organowi władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej, a w końcu prawodawca nie może dowolnie „przydzielać” kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze rolę i pozycję ustrojową danego organu (wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32).

---

<sup>12</sup> P. Tuleja, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 15.

<sup>13</sup> P. Tuleja, komentarz do art. 7..., Nb. 14.

<sup>14</sup> M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Lex Omega, uwaga 5.

Zakazane jest także działanie *contra legem*, jak również *praeter legem* lub *in fraudem legis*, polegające na omijaniu prawa<sup>15</sup>.

### 3. Art. 87 Konstytucji RP

Zamysłem twórców Konstytucji RP było uporządkowanie systemu źródeł prawa, który pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych miał charakter rozchwiany (otwarty)<sup>16</sup>. Cel ten realizują przepisy rozdziału III Konstytucji RP, które nie tylko wymieniają wszystkie elementy systemu źródła prawa (poza rozporządzeniami z mocą ustawy wydawanymi w czasie stanu wojennego, o których mowa w art. 234 Konstytucji RP), lecz także określają większość relacji, jakie zachodzą między tymi elementami (określają strukturę systemu źródeł prawa). Do podstawowych założeń konstytucyjnego systemu źródeł praw należy dychotomiczny podział źródeł prawa na prawo powszechnie obowiązujące (termin legalny) i wewnętrznie obowiązujące (przepisy wewnętrzne) oraz zamknięty przedmiotowo i podmiotowo katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>17</sup> (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 5/2000, poz. 141). Oznacza to m.in., że normy prawa powszechnie obowiązujące mogą być stanowione tylko przez podmioty wskazane w Konstytucji RP i tylko w formach tam przewidzianych. Niedopuszczalne jest powierzenie kompetencji prawotwórczej innym podmiotom ani stanowienie prawa w innych formach niż wskazane w Konstytucji RP<sup>18</sup>.

Konstytucja RP z 1997 r. wymienia siedem przedmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz nie czyni tego w jednym przepisie. Niemniej nie przekreśla to prawdziwości konstatacji, że tylko akta wymienione w ustawie zasadniczej mają walor źródła prawa powszechnie obowiązującego. Aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc zawierającymi normy, które mogą być adresowane do dowolnego podmiotu prawa<sup>19</sup>, są: (w kolejności nadania przez ustrojodawcę tego przymiotu *implicite* lub *explicite*) Konstytucja RP, ustawa, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, prawo, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli stanowione przez organizację międzynarodową, jeśli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej

---

<sup>15</sup> W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 8.

<sup>16</sup> M. Wiącek, komentarz do art. 87, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243...*, Nb. 31 i 44.

<sup>17</sup> W doktrynie wskazuje się czasem, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest „niedomknięty” ze względu na brzmienie art. 91 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP (np. M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2, s. 136–141), lecz zagadnienie to pozostaje irrelevantne dla niniejszego wniosku.

<sup>18</sup> M. Wiącek, komentarz do art. 87..., Nb. 50.

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 258; M. Wiącek, komentarz do art. 87..., Nb. 39; M. Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016, s. 28–29.

konstytuującej tę organizację międzynarodową, rozporządzenie z mocą ustawy. W zasadzie do przedmiotowych źródeł prawa należy zaliczyć także ustawę o zmianie Konstytucji (art. 235 Konstytucji RP), która może zawierać przepisy przejściowe, dostosowujące lub epizodyczne<sup>20</sup>, które nie będą inkorporowane do tekstu Konstytucji RP jako jej nowelizacja (w tym przypadku pewnemu zatarciu ulega różnica między ustawą o zmianie konstytucji a ustawą konstytucyjną<sup>21</sup>), lecz będą obowiązywać jako przepisy aktu odrębnego od Konstytucji RP, a więc formalnie jako odrębne przedmiotowe źródło prawa.

Podstawowe znaczenie dla konstytucyjnego systemu źródeł prawa ma art. 87 Konstytucji RP, który brzmi: „1. *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.* 2. *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.*”. Wprawdzie wskazany jako wzorzec kontroli przepis ustawy zasadniczej nie wymienia wszystkich źródeł prawa powszechnie obowiązującego (wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 7/1998, poz. 116), niemniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego traktowany jest jako przepis wyrażający ogólne założenia konstrukcyjne konstytucyjnego systemu źródeł prawa, w tym uporządkowany katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, i wskazywany jest jako podstawa kontroli w sprawach, w których przychodzi Trybunałowi Konstytucyjnemu rozstrzygnąć, czy zaskarżony akt w sposób niezgodny z Konstytucją RP reguluje materię prawa powszechnie obowiązującego, np. wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01; wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02; wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P 21/02 (OTK ZU 2A/2004, poz. 9); wyrok TK z 12 grudnia 2011 r., P 1/11 (OTK ZU 10A/2011, poz. 115). Stąd wnioskodawcy w niniejszej sprawie wskazują art. 87 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli wyrażający zamknięty przedmiotowo katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

#### **4. Art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP**

W myśl art. 173 Konstytucji RP „*Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz*”. W doktrynie wskazano, że odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji RP, należy „*rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza*

---

<sup>20</sup> Przykładem takiego przepisu (aktu) jest art. 2 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 946), który brzmi: „*Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.*”.

<sup>21</sup> O różnicach między ustawą o zmianie konstytucji a ustawą konstytucyjną zob. np. A. Szmyt, *Zagadnienie dopuszczalności ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rządami konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 42–45; W. Sokolewicz, komentarz do art. 235 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II..., uwaga 5.

*sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej*<sup>22</sup>.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji RP w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając swoistą separację tej władzy od innych. W rezultacie uzasadnione jest przekonanie, że zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzami ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się bardziej na zasadzie „separacji”. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *„odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą checks and balance, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu”* (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU 2A/2004, poz. 8).

Podkreślenia wymaga także, że odrębność i niezależność sądów i trybunałów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty (wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU A7/2005, poz. 81; wyrok TK z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK ZU A10/2005, poz. 119).

Jako związkowy wzorzec kontroli wnioskodawcy wskazują art. 10 Konstytucji RP, proklamujący zasadę podziału władzy oraz zasadę wzajemnej równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (ust. 1). Art. 10 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, które organy władzy publicznej pełnią funkcje każdej z władz, tj. władza ustawodawcza to Sejm i Senat, władza wykonawcza to Prezydent RP i Rada Ministrów, a władza sądownicza to sądy i trybunały. Oba ustępy tworzą ściśle określoną całość normatywną, na którą składają się dwie szczegółowe kompatybilne zasady ustrojowe

---

<sup>22</sup> J. Trzciniński, komentarz do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, uwaga 11.

(podział i równowaga władzy) oraz reguła przyporządkowująca określonym funkcjom (władzom) wymienione z nazwy organy państwowe. Na marginesie zaznaczyć warto, iż w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego art. 10 Konstytucji RP, bez rozróżnienia na ustępy, jest traktowany jako jednolity wzorzec kontroli, czyli wyrażający pewną całość normatywną (np. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU 3/1999, poz. 41).

Wyrażona w art. 10 Konstytucji RP treść normatywna, mająca fundamentalne znaczenie dla ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, nie tylko dokonuje podziału władzy państwowej na trzy zasadnicze władze, które mają pozostawać względem siebie w relacji równowagi (z zastrzeżeniem odseparowania władzy sądowniczej), ale immanentnie wymaga także, aby konstytucyjne organy (instytucje) każdej z tych władz realizowały zadania i kompetencje przynależne istocie danej władzy oraz jednocześnie nie ingerowały w obszar właściwości pozostałych władz. *„Z kolei równowaga władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej”* (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK ZU A2/2010, poz. 15).

Do istoty władzy ustawodawczej należy stanowienie prawa (zaś pozostałe organy władzy publicznej stanowiące prawo, z zastrzeżeniem art. 93 i art. 243 Konstytucji RP, muszą wywodzić swoją kompetencję prawotwórczą z upoważnienia ustawowego) oraz sprawowanie funkcji kontrolnej, która ograniczona jest do administracji rządowej (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP). Domeną władzy wykonawczej jest z kolei prowadzenie polityki państwa (rządzenie), kierowanie (zarządzanie) oraz administrowanie<sup>23</sup>. Władza sądownicza natomiast przede wszystkim sprawuje wymiar sprawiedliwości, egzekwuje odpowiedzialność konstytucyjną oraz dokonuje hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych (rozdział VIII Konstytucji RP).

W świetle art. 10 Konstytucji RP niedopuszczalne jest ingerowanie organów jednej władzy w zakres kompetencyjny objęty domniemaniem kompetencyjnym (istotą) innej władzy.

## **5. Art. 190 ust. 1 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP *„Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”*. Przepis ten precyzyjnie wyraża wolę ustrojodawcy odnośnie do charakteru oraz skutków prawnych orzeczeń Trybunału

---

<sup>23</sup> P. Sarnecki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwaga 10; P. Tuleja, M. Pach, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243...*, Nb. 43.

Konstytucyjnego. Podkreślić należy, że jego zakres przedmiotowy nie różnicuje orzeczeń w zależności od tego, w jakich sprawach zostały wydane –w tym samym stopniu dotyczy rozstrzygnięć podejmowanych w ramach kontroli hierarchicznej zgodności norm (dokonywanej na podstawie art. 188 pkt 1–3, art. 193, art. 79, art. 122 ust. 3 i 4, jak i art. 133 ust. 2 Konstytucji RP), rozstrzygania sporów kompetencyjnych (art. 189 Konstytucji RP), kontroli konstytucyjności celów i działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji RP), jak również stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenia tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP Marszałkowi Sejmu (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP).

Dużo bardziej złożoną kwestią pozostaje zakres zastosowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP do poszczególnych rodzajów orzeczeń. Pojęcie „orzeczenie” obejmuje bowiem rozstrzygnięcia co do istoty (orzeczenia merytoryczne, najczęściej wyroki), jak i rozstrzygnięcia w kwestiach proceduralnych wydane w toku postępowania oraz rozstrzygnięcia kończące postępowanie bez odnoszenia się do meritum (orzeczenia formalne). Nie ulega wątpliwości, że atrybuty powszechnej mocy obowiązującej i ostateczności przysługują kończącym postępowanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego co do istoty sprawy<sup>24</sup>. Konsekwentnie, przepisy kolejnych ustaw regulujących zasady i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewidywały prawo do wnoszenia zażaleń na postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi podmiotu legitymowanego szczególnie (z wyjątkiem Krajowej Rady Sądownictwa) albo skardze konstytucyjnej. Nie inaczej przewiduje obecnie obowiązujący art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). Zauważyć jednak trzeba, iż analizowane wyjątki *„dotyczą stadium wstępnego rozpoznania, którego przedmiotem jest zbadanie, czy wniosek lub skarga spełniają formalne wymogi określone przez przepisy Konstytucji i ustawy o TK. Nie podważają one zasady ostateczności orzeczeń Trybunału wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji dotyczącej rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Trybunałem, zainicjowanej wnioskiem lub skargą konstytucyjną (także pytaniem prawnym)”* (postanowienie TK z 30 listopada 2006 r., SK 9/06, OTK ZU A10/2006, poz. 165).

Worzec kontroli rekonstruowany na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyraża dwie zasady (dwa atrybuty) charakteryzujące powyżej wskazane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich skutki. Po pierwsze, jest to moc powszechnie obowiązująca, a po drugie – mająca ostateczny charakter. Walor mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V..., uwagi 4 i 5.

<sup>25</sup> L. Garlicki, komentarz do art. 190..., uwaga 5.

Po pierwsze, wywołują one trwałe skutki w systemie prawa. Orzeczenie o hierarchicznej niezgodności przepisu prawa prowadzi bowiem do nieodwracalnej derogacji tego przepisu z systemu prawa – w całości (wyrok negatoryjny prosty), w określonym zakresie (wyrok zakresowy) lub też w pewnym jego znaczeniu ukształtowanym (nadany) w drodze wykładni (wyrok interpretacyjny). Każdorazowo dochodzi jednak do pozbawienia jakiejś normy (norm) mocy obowiązującej i jej (ich) usunięcia z porządku prawnego. Z kolei wyrok afirmatywny (prosty, zakresowy, interpretacyjny) potwierdza domniemanie konstytucyjności oraz tworzy stan *res iudicata* w układzie kontroli ukształtowanym przez jej podstawę i przedmiot. Ingerując bezpośrednio w sferę obowiązującego prawa, orzeczenie takie wywiera zatem skutki *erga omnes*, wykraczające poza realia indywidualnej sprawy (co jest szczególnie widoczne przy rozpatrywaniu pytań prawnych i skarg konstytucyjnych). Stąd drugi wymiar mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczy związania sentencją orzeczenia nie tylko uczestników konkretnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz wszystkich adresatów, na które wpływa dokonana przez Trybunał Konstytucyjny zmiana stanu prawnego, w tym wszystkich organów państwa<sup>26</sup>. Z powszechnie obowiązującej mocy wynika obowiązek podporządkowania się orzeczeniu, co obejmuje także „zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań, sprzecznych z treścią orzeczenia TK”<sup>27</sup>.

Analizując wskazany wzorzec kontroli, nie sposób pominąć jednego z ostatecznych w swym charakterze orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w którym wyjaśnił, iż: „Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoriyczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na podstawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego („pozytywnego”) upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP” (postanowienie TK z 17 lipca 2003 r., K 13/02, OTK ZUA6/2003, poz. 72).

---

<sup>26</sup> K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 21.

<sup>27</sup> L. Garlicki, komentarz do art. 190..., uwaga 5.



Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wyraża się zatem w ich niewzruszalności, co w doktrynie obrazowo wyrażono w ten sposób, iż „niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny”<sup>28</sup>, jak również nadanie uprawnienia do (obowiązku) ich ignorowania. Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego należy również rozumieć – w ujęciu formalnym (proceduralnym) – jako ich niezaskarżalność. W sprzeczności z omawianym wzorcem kontroli pozostawałyby zatem przepisy przewidujące możliwość zaskarżenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz kontroli prawidłowości formalnej i materialnej jego wydania, nawet gdyby kontroli takiej miał dokonywać sam Trybunał Konstytucyjny.

#### IV. Problem konstytucyjny

Zaskarżonej uchwale z 6 marca wnioskodawcy stawiają pięć zarzutów, które można pogrupować w dwie kategorie.

Pierwszą kategorię tworzy zarzut o charakterze formalnym (proceduralnym). Wnioskodawcy podnoszą wątpliwości, czy bezprawne pozbawienie możliwości piastowania mandatów poselskich przez Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego oraz umożliwienie piastowania mandatu przez Monikę Pawłowską (w miejsce Mariusza Kamińskiego) skutkuje nieważnością postępowania legislacyjnego, a w konsekwencji nieważnością podjętej uchwały z 6 marca, przynajmniej w zakresie obejmującym przepisy prawa. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego motywowane zaistniałym stanem faktycznych w Sejmie składa już Prezydent RP w odniesieniu do uchwalonych w tych warunkach ustaw. Stąd wnioskodawcy w niniejszej sprawie, podnosząc ten sam zarzut, wskazują podane przez Prezydenta RP podstawy kontroli, tj. art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji RP.

Kolejne cztery zarzuty mają charakter materialnoprawny. W drugim zarzucie podnosi się, że Sejm, podejmując uchwałę z 6 marca, naruszył zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), ponieważ izba parlamentu nie ma kompetencji do oceny prawnej orzeczeń TK oraz nakazywania organom władzy publicznej niestosowania ostatecznych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Problemem konstytucyjnym jest zatem działanie bez podstawy prawnej i domniemanie kompetencji oraz ich arbitralne wykonywanie przez Sejm, a wręcz działanie *contra legem*.

Kolejny problem konstytucyjny (zarzut trzeci) to ustanowienie normy powszechnie obowiązującej (skierowanej do organów władzy publicznej, a więc podmiotów niepodlegających organizacyjnie Sejmowi) w akcie znajdującym się poza katalogiem

---

<sup>28</sup> L. Garlicki, komentarz do art. 190..., uwaga 4.

przedmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czyli poza systemem źródeł prawa ustanowionym *via* art. 87 Konstytucji RP.

Czwarty problem konstytucyjny (zarzut) to naruszenie niezależności i odrębności (funkcjonalnej) władzy sądowniczej w ramach podziału władzy, ponieważ władza ustawodawcza nie może ingerować w orzecznictwo poprzez zakazywanie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP). Ustanowiona w uchwale z 6 marca norma stanowi także naruszenie zasady podziału i równowagi władzy, która zakazuje wkraczania jednej władzy (tu: ustawodawczej) w istotę kompetencyjną drugiej władzy (tu: sądowniczej).

Piąty problem konstytucyjny (zarzut) związany jest z naruszeniem przez uchwałę z 6 marca ostatecznego charakteru orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego i ich mocy powszechnie obowiązującej (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), czyli werdyktów jedyne go organu władzy sądowniczej, którym ustrojodawca przyznał taką moc i przymiot niewzruszalności.

## **V. Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności**

### **1. Uzasadnienie zarzutu niezgodności uchwały z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji RP**

Jak potwierdzają dane dostępne na stronie internetowej Sejmu, w uchwalaniu uchwały z 6 marca brało udział 437 posłów, przy czym obsadzonych było 459 mandatów. Wśród posłów uprawnionych do głosowania nie ma Mariusza Kamińskiego oraz Macieja Wąsika, figuruje natomiast Monika Pawłowska<sup>29</sup>, która objęła mandat piastowany przez Mariusza Kamińskiego. Sprawa bezprawnego i bezprecedensowego pozbawienia możliwości piastowania mandatu parlamentarnego przez Mariusza Kamińskiego oraz Macieja Wąsika przez Marszałka Sejmu Szymona Hołownię była szeroko komentowana medialnie i została wyczerpująco przedstawiona w uzasadnieniach szeregu wniosków składanych przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego zarzucających niezgodność z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji RP ustaw uchwalonych w warunkach pozbawienia legalnie wybranych posłów możliwości wykonywania obowiązków poselskich, rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. akt K 3/24, K 5/24, K 6/24 i K 7/24.

---

<sup>29</sup> Głosowanie nr 8 na 7. posiedzeniu Sejmu dnia 06-03-2024 r. o godz. 17:59:02; <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=10&nrposiedzenia=7&nrglosowania=8> [dostęp: 18.04.2024].

Nie powielając w niniejszym wniosku opisu stanu faktycznego związanego z ułaskawieniem Mariusza Kamińskiego oraz Macieja Wąsika przez Prezydenta RP w listopadzie 2015 r., orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego potwierdzającym kompetencję głowy państwa w tym zakresie i skutki prawne ułaskawienia przed prawomocnym rozstrzygnięciem postępowania karnego, zignorowaniem tegoż orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Najwyższy w uchwale z 31 maja 2017 r., I KZP 4/17 i w wyroku z 6 czerwca 2023 r., II KK 96/23, a w konsekwencji przez Sąd Okręgowy w Warszawie bezprawnie skazujący 20 grudnia 2023 r. obu posłów na karę pozbawienia wolności, oraz niezastosowaniem się przez Marszałka Sejmu Szymona Hołownię do postanowień Sądu Najwyższego uchylających postanowienia Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów obu posłów, szeroko i wyczerpująco opisanych w wymienionych wnioskach Prezydenta RP, w tym miejscu należy ograniczyć się tylko do przypomnienia podstawowych faktów.

Dwoma postanowieniami z 21 grudnia 2023 r. Marszałek Sejmu Szymon Hołownia stwierdził wygaśnięcie mandatu posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Zgodnie z art. 250 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408; dalej jako „Kodeks wyborczy”) posłowie wnieśli odwołania do Sądu Najwyższego. Właściwa na podstawie art. 26 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093) do rozpoznania tych odwołań Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, do której właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu prawa publicznego niezastrzeżone do właściwości innych izb Sądu Najwyższego, wydała dwa postanowienia: z 4 stycznia 2024 r., I NSW 1268/23, oraz z 5 stycznia 2024 r., I NSW 1267/23, uchylające oba postanowienia Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. Marszałek Sejmu Szymon Hołownia nie zastosował się do prawomocnych i ostatecznych orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych na podstawie ustawy i rozpoczął uniemożliwianie wykonywania obowiązków poselskich przez Mariusza Kamińskiego oraz Macieja Wąsika, doprowadzając m.in. do dezaktywizacji karty posłów do głosowania. Tymczasem w związku z prawomocnym uchynieniem obu postanowień Marszałka Sejmu nie doszło do wygaśnięcia mandatu ani posła Mariusza Kamińskiego, ani posła Macieja Wąsika. Jak zwraca się uwagę w doktrynie, *„Nie sposób jednak zaprzeczyć, że samo zaistnienie przewidzianej ustawą przesłanki wygaśnięcia mandatu nie wywołuje jeszcze takiego skutku prawnego. Przed wydaniem przez Marszałka Sejmu postanowienia stwierdzającego wygaśnięcie mandatu nie można powoływać się na to, że mandat nie istnieje. Nie dojdzie również do wygaśnięcia mandatu, jeżeli Sąd Najwyższy uwzględni odwołanie od tego postanowienia. Postanowienie Marszałka tworzy więc niewątpliwie nową jakość prawną i dlatego nie jest w pełni prawdziwe stwierdzenie, że wygaśnięcie mandatu zależy wyłącznie od zaistnienia określonej prawem okoliczności, z którą prawo łączy ten skutek prawny, a nie zależy od wydania omawianego postanowienia. Trzeba zauważyć,*

że postanowienie Marszałka stwierdza wygaśnięcie mandatu konkretnego posła. Nie ogranicza się do stwierdzenia samej okoliczności – przesłanki wygaśnięcia. Nie jest wobec tego wyłącznie aktem wiedzy (aktem o charakterze dowodowym), lecz ma cechy aktu stosowania prawa. Zawiera bowiem odniesienie generalnej normy prawnej określającej przesłankę wygaśnięcia mandatu do indywidualnego podmiotu i stwierdzenie, że norma wywołuje przewidziane nią skutki w sferze prawnej tego podmiotu”<sup>30</sup>. Powyższe konstatacje biorą za punkt wyjścia nierzadko występujące w systemie prawnym w różnych jego gałęziach rozróżnienie warstwy materialnoprawnej (zaistnienia pewnego prawa, jego wygaśnięcie, przekształcenie itd.) od formalnoprawnej (stwierdzenie pewnego stanu rzeczy przez uprawniony podmiot w drodze aktu stosowania prawa, niekoniecznie decyzji administracyjnej), przy czym – z przyczyn pragmatycznych – to z tą ostatnią system prawny częściej wiąże wystąpienie skutku prawnego (bo łatwiej jest zweryfikować datę i treść aktu niż rozważać *in abstracto*, czy i kiedy zaszyły przewidziane prawem przesłanki). Tak jest również w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła, ponieważ to nieuchylony przez Sąd Najwyższy akt Marszałka Sejmu, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, ostatecznie przesądza dopiero o utracie mandatu posła.

Bezprawne pozbawienie możliwości wykonywania mandatu przez posłów Mariusza Kamińskiego oraz Macieja Wąsika skutkuje nieprawidłowością składu osobowego organu, co bezpośrednio rzutuje na prawidłowość procedury stanowienia uchwał. Nie jest problematyczny sam fakt, że w głosowaniu nie brało czy nie mogło brać udziału 460 posłów, ale o powód braku ustawowej liczby posłów. W przypadku uchwały z 6 marca powodem mniejszej niż ustawowa liczby posłów uprawnionych do udziału w głosowaniu nie jest bowiem przewidziane prawem wygaśnięcie mandatu poselskiego w związku z zajściem jednej z okoliczności przewidzianych w art. 247 Kodeksu wyborczego, lecz dwa bezprawne postanowienia Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu, które na terenie Sejmu podlegają egzekwowaniu.

Taki stan rzeczy budzi zastrzeżenia w świetle art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 i art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę suwerenności Narodu. Naród, a ściślej wyborcy, wybierając swoich przedstawicieli w legalnie przeprowadzonych wyborach parlamentarnych powierzają im sprawowanie władzy, udzielając mandatu poselskiego konkretnym osobom, które mają prawo piastować ów mandat przez okres całej kadencji Sejmu. Opisana ingerencja w skład osobowy Sejmu jest także naruszeniem istoty mandatu wolnego, ponieważ *de facto* doszło do odwołania obu posłów przez Marszałka Sejmu, co jest sprzeczne z immanentną cechą mandatu

---

<sup>30</sup> A. Kisielewicz, J. Zbieranek, komentarz do art. 249, [w:] K. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, WKP 2018, uwaga 1.

przedstawicielskiego, czyli nieodwoływalnością, jak również uniemożliwieniem im skutecznego wykonywania mandatu, co jest wartością konstytucyjną wynikająca z art. 106 ustawy zasadniczej. Uszczerbku doznaje także art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, który nie przewiduje możliwości zmniejszania liczby posłów przez Marszałka Sejmu. Dopuszczalność przejściowego zmniejszenia liczby posłów – wskutek zajścia jednej z okoliczności przewidzianych w art. 247 Kodeksu wyborczego – jest wyjątkiem, który nie może być interpretowany rozszerzająco. W doktrynie zwraca się nawet uwagę, że obecnie obowiązujący art. 251 § 6 Kodeksu wyborczego pozwalający na pozostawienie mandatu nieobsadzonego do końca kadencji budzi wątpliwości konstytucyjne<sup>31</sup>.

## **2. Uzasadnienie zarzutu niezgodności uchwały z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa z art. 7 Konstytucji RP**

Przechodząc do omówienia zarzutów merytorycznych (materialnoprawnych), należy przypomnieć, na co wskazano w pkt II niniejszego wniosku, iż uchwała z 6 marca, choć cechuje się rozbudowaną strukturą performatywno-normatywną – obejmującą oświadczenia, deklaracje i apel – która służy w istocie rozmyciu zawartej w niej treści normatywnej i sprawieniu pozorów, że w żadnej części nie jest aktem normatywnym, w rzeczywistości zawiera nowe normy prawne o charakterze generalno-abstrakcyjnych (nowość normatywną). Treścią tych norm jest zobowiązanie organów władzy publicznej do niestosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których wydaniu brali wskazani w uchwale z 6 marca sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oraz ustanowienie sankcji w postaci naruszenia prawa w przypadku podjęcia decyzji w oparciu o wspomniane wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w tym sankcji nieważności – choć nie wynika to *expressis verbis* z litery zaskarżonej uchwały z 6 marca, to jednak pełna rekonstrukcja normy sankcjonującej (z uwzględnieniem przepisów uzupełniających, zawartych aktach prawa powszechnie obowiązującego) może przewidywać i tego rodzaju sankcje.

Jak zwrócono uwagę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *„Sejm jest jednym z organów władzy państwowej. Jego kompetencje – a więc i granice działań – określone są w Konstytucji i ustawach. Sejm ma – w granicach Konstytucji – szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. W tej sferze zakres autonomii Sejmu jest większy aniżeli w innych sferach jego kompetencji, co wynika przede wszystkim z tego, że Sejm jest organem władzy ustawodawczej. To prawda, że Sejm może „dużo”, ale nie może „wszystkiego”. To bowiem, co „może”, musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami”* (wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06).

---

<sup>31</sup> P. Czarny, komentarz do art. 96, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243...*, Nb.16.

Konstytucyjna zasada legalizmu nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Podejmując uchwałę z 6 marca, Sejm zdecydował się na tworzenie prawa poza trybem ustawodawczym, czyli w innej formie niż ustawa, co znacząco zawężyło jego swobodę decyzyjną. W dalszej konsekwencji konieczne jest zatem zidentyfikowanie podstawy prawnej, ponieważ Izba jest konstytucyjnie zobowiązana do działania na podstawie przepisów prawa, które przyznają jej wyraźne kompetencje prawotwórcze do przyjęcia aktu o określonej treści (zakaz domniemywania kompetencji). Uchwała z 6 marca nie podaje w swej treści podstawy prawnej. Z pisma przewodniego wynika, że została wniesiona na podstawie art. 33 Regulaminu Sejmu, który zawiera wyliczenie podmiotów inicjatywy uchwałodawczej, i jest standardową praktyką przy wnoszeniu projektów uchwał. Art. 69 Regulaminu Sejmu, charakteryzujący poszczególne typy uchwał nienormatywnych, również nie uprawnia Sejmu do ustanowienia przepisów prawa.

Podstawą prawną do podjęcia uchwały z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa (uchwały prawotwórczej) nie może być także art. 112 Konstytucji RP, który brzmi: „*Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin uchwalony przez Sejm*”. Środkowa fraza, która stanowi o określaniu sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych, nie może stanowić podstawy uchwały z 6 marca, ponieważ nałożenie na organy władzy publicznej obowiązku niestosowania określonych wyroków Trybunału Konstytucyjnego w żaden sposób nie jest powiązane ze sposobem wykonania obowiązków tych organów wobec Izby, a więc z wszelkimi zagadnieniami proceduralnymi związanymi z wykonaniem tych obowiązków<sup>32</sup> (np. czasem i miejscem oraz trybem rozpatrywania informacji Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa). W szczególności nie jest dopuszczalne na tej podstawie kreowanie nowych obowiązków organów władzy publicznej, jak ma to miejsce w treści uchwały z 6 marca.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Sejm, ustanawiając przepisy prawne w uchwale z 6 marca, działał bez podstawy prawnej i poza granicami prawa, arbitralnie domniemując i uzurpując sobie kompetencję prawotwórczą do nakładania na organy władzy publicznej obowiązku niestosowania wybranych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, przez co działał nie tyle *praeter legem* czy *in fraudem legis*, lecz *contra legem*, przez co **naruszył zasadę legalizmu, a uchwała z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa jest niezgodna z art. 7 Konstytucji RP.**

---

<sup>32</sup> L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 23–24, 32–33.

### **3. Uzasadnienie zarzutu niezgodności uchwały z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa z art. 87 Konstytucji RP**

Treść normatywna zawarta w uchwale z 6 marca niewątpliwie jest adresowana do organów władzy publicznej, a więc do podmiotów niepodlegających – w warunkach podziału władzy – organizacyjnie Sejmowi – w związku z czym nie znajduje tu zastosowania art. 93 Konstytucji RP, który ustanawia paradygmat aktu prawa wewnątrznie obowiązującego. Na marginesie zauważyć trzeba, iż katalog aktów prawa wewnątrznie obowiązującego ma charakter podmiotowo i przedmiotowo otwarty (wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., U 3/11; wyrok TK z 19 października 2010 r., K 35/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 77), nie budzi zatem zastrzeżeń stanowienie przepisów wewnętrznych w formie uchwały Sejmu.

Zważywszy jednak, że adresatami norm prawnych zawartych w uchwale z 6 marca są organy władzy publicznej, a nie sposób zakwalifikować ich jako normy prawa wewnątrznie obowiązującego, to zgodnie z dychotomicznym charakterem systemu źródeł prawa ustanowionym na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. muszą mieć one charakter norm prawa powszechnie obowiązującego. Taka norma w świetle art. 87 Konstytucji RP może być ustanowiona (wprowadzona do systemu prawa) jedynie w jednym z konstytucyjnie przewidzianych przedmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przy czym jej treść – obejmująca nakładanie obowiązków na organy władzy publicznej – wskazywałaby co najmniej na ustawę.

Powyższej oceny prawnej nie zmienia art. 112 Konstytucji RP, który pozwala na regulowanie sytuacji prawnej organów władzy publicznej w drodze uchwały (regulaminu) Sejmu, ale tylko w zakresie określenia sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wobec izby, co oznacza, że takowe obowiązki muszą zostać uprzednio ustanowione w Konstytucji RP lub ustawie, a nigdy w uchwale izby. Ponadto zauważyć trzeba, że ustanowiony w uchwale z 6 marca obowiązek nie dotyczy relacji organów władzy publicznej wobec Sejmu, ale ich działalności w ogóle.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że **uchwała z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa jest niezgodna z art. 87 Konstytucji RP.**

### **4. Uzasadnienie zarzutu niezgodności uchwały z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP**

Treść normatywna uchwały z 6 marca w sposób drastyczny ingeruje w odrębność i niezależność władzy sądowniczej, jak również stanowi naruszenie zasady podziału i

równowagi władzy. Wydawanie wyroków (orzeczeń) należy bowiem do istoty władzy sądowniczej i jest podstawową formą sprawowania tej władzy, wyznaczającą jej funkcjonalną istotę. W konsekwencji nie do pogodzenia ze standardem konstytucyjnym jest wkraczanie legislatywy w domenę władzy sądowniczej i ocenianie, unieważnianie czy nakazywanie niestosowania określonych wyroków. Działalność judykacyjna jest bowiem aktywnością władzy państwowej odrębną od działalności prawotwórczej, a każda z nich przynależy do innej władzy. Oznacza to także, że ewentualne wady w judykaturze czy wadliwe wyroki może uchylać jedynie władza sądownicza, tak jak ustawy może uchylać jedynie ustawodawca, chyba że konstytucja zastrzega inaczej. Na gruncie podziału władzy nie jest możliwe dokonywanie ingerencji w działalność judykacyjną przez organy władzy wykonawczej czy ustawodawczej w jakikolwiek sposób<sup>33</sup>. Konsekwentnie, władza ustawodawcza nie może także nakazywać niestosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czy chociażby pewnego ich segmentu.

Ponadto podział władzy zakłada zakaz wkraczania w istotę innej władzy, co należy szczególnie odnieść wobec władzy sądowniczej, która jest silniej odseparowana od pozostałych dwóch władz. Organ władzy ustawodawczej, powołany do sprawowania funkcji ustawodawczej i kontrolnej oraz w pewnym zakresie kreacyjnej (elekcyjnej), nie może wykroczać poza swoje tak zakreślone *imperium* i zobowiązywać do niestosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego czy w ogóle ingerować w działalność orzeczniczą judykatury poprzez dokonywanie ocen ważności czy prawidłowości orzeczeń sądów lub trybunałów.

Nie oznacza to, że władza ustawodawcza nie może w ogóle oddziaływać na władzę sądowniczą, ponieważ taką „ingerencję” niejako zakłada konstytucyjna zasada równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP). Nie może ona jednak wpływać na niezawisłość sędziowską i funkcjonalną oraz strukturalną odrębność władzy sądowniczej. Do przykładów mechanizmów dopuszczalnego oddziaływania legislatywy na judykaturę należy zaliczyć wybór członków-sędziów Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm (wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17), określanie wynagrodzenia sędziów w drodze ustawy (w granicach wyznaczonych Konstytucją RP) czy wreszcie stanowienie – w sposób legalny – prawa w formie ustawowej, które jest naturalnym sposobem wpływania legislatywy na działalność orzeczniczą sądów, w mniejszym stopniu trybunałów, w tym na korektę linii orzeczniczej. Niedopuszczalne jest jednak stanowienie norm prawnych, które zakazywałyby stosowania choćby niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego bądź je uchylały czy w inny sposób kwestionowały.

---

<sup>33</sup> P. Tuleja, M. Pach, komentarz do art. 10..., Nb. 10–12.



Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że **uchwała z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa jest niezgodna z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP.**

#### **5. Uzasadnienie zarzutu niezgodności uchwały z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP**

Jako ostatni zarzut wnioskodawcy przedstawiają kwestię bodaj najbardziej jaskrawego naruszenia ustawy zasadniczej przez uchwałę z 6 marca. Taka kolejność prezentowania zarzutów nie jest podyktowana intencją swoistej gradacji naruszeń Konstytucji RP przez zaskarżoną chwałę, lecz przyjęciem konwencji kierowania się numeracją artykułów ustawy zasadniczej, które uchwała z 6 marca narusza.

Nie ulega wątpliwości, że do istoty władzy sądowniczej należy wydawanie wyroków (orzeczeń), z których przynajmniej część będzie mieć charakter prawomocny i na trwale rozstrzygać dany spór prawny (daną sprawę). Jest kwestią władzy ustawodawczej i woli ustawodawcy wprowadzanie do porządku prawnego rozmaitych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, które umożliwiają sądom wznowienie postępowań lub weryfikację prawomocnych wyroków, w tym ich uchylanie, czasem nawet po latach (*vide* skarga nadzwyczajna wprowadzona ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym). Jest to pewien standard wynikający z podziału i równowagi władzy oraz odrębności (niezależności) władzy sądowniczej.

W stosunku jednak do orzeczeń sądu konstytucyjnego – jako jedyne organu władzy sądowniczej – ustrojodawca w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wprowadził dodatkowe gwarancje skutkujące trwałością i niewzruszalnością judykatów sądu prawa. Otóż zgodnie z przywołanym przepisem ustawy zasadniczej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oznacza to, że ustrojodawca wykluczył jakkolwiek możliwość następczej weryfikacji zapadłego orzeczenia (merytorycznego rozstrzygnięcia) Trybunału Konstytucyjnego. Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu pełnego składu z 17 lipca 2003 r., K 13/02, „*akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego („pozytywnego”) upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP (...)* Wyklucza ona instytucję wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym lub inny środek wzruszania (zaskarżania) jego orzeczeń ze względu na określone przesłanki ich (ewentualnej) nieważności czy wadliwości”. Bezwzględna nadrzędność norm ustawy zasadniczej (art.

8 ust. 1 Konstytucji RP) nie pozwala na wprowadzanie jakichkolwiek wyjątków od konstytucyjnej reguły wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP oraz podważanie ostatecznego i wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Niedopuszczalne jest ustanowienie jakichkolwiek „procesowych środków wzruszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (w tym: wznowienia postępowania przed Trybunałem), które – zgodnie z jednoznacznym unormowaniem art. 190 ust. 1 Konstytucji – traktowane być winno jako ostateczne, a tym samym niewzruszalne. Inne postępowanie prowadzioby do przekreślenia (lub ominięcia) dyspozycji art. 190 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie TK 17 lipca 2003 r., K 13/02). Zaznaczyć trzeba, iż treść normatywna zawarta w uchwale z 6 marca nie tyle wprowadza niedopuszczalną procedurę weryfikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zapadłych z udziałem jednego z wymienionych w niej pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co idzie dalej, gdyż nakazuje niestosowanie tych wyroków pod groźbą stwierdzenia naruszenia prawa. W istocie zatem to sama norma rekonstruowana z uchwały 6 marca dokonuje tej konstytucyjnie niedopuszczalnej weryfikacji – ze skutkiem negatywnym – co oznacza, że Sejm w drodze uchwały (sic!) dokonuje uchylenia (kasacji) tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Jest to sytuacja całkowicie niedopuszczalna i nieakceptowalna na gruncie Konstytucji PR.

Zakaz stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i powoływania się na nie w działalności organów władzy publicznej jest również zakwestionowaniem ich powszechnie obowiązującego charakteru, co na mocy jednoznacznej wypowiedzi ustrojodawcy jest całkowicie niedopuszczalne. Nie oznacza to naturalnie, że raz zapadły wyrok Trybunału Konstytucyjnego wiąże „na wieki”, ponieważ ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e przewiduje prawo pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego do odstąpienia od poglądu wyrażonego uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny. Niezależnie od kwestii domniemania konstytucyjności przywołanego przepisu ustawy, należy wyrazić przekonanie, iż w świetle kategoryczności sformułowań zawartych w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP jest to jedyna konstytucyjnie dopuszczalna możliwość faktycznej zmiany linii orzeczniczej sądu prawa. Co więcej, Sejm, jako jedyny organ państwa, posiada unikalny wpływ na kształtowanie się orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poprzez wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP), co oczywiście w żaden sposób nie przekreśla ani nie podważa niezawisłości tych sędziów. Sejm nie ma jednak jakichkolwiek kompetencji do podważania, kwestionowania czy kontestowania w jakikolwiek sposób orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym ich ostatecznego charakteru i mocy powszechnie obowiązującej. Jedyny wyjątek od tego stanu rzeczy był przewidziany przez ustrojodawcę w art. 239 ust. 1 Konstytucji RP, który to przepis

epizodyczny przestał jednak obowiązywać 17 października 1999 r., a poza tym dotyczył orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przed ich wejściem w życie, zaś sama instytucja była reliktem późnego konstytucjonalizmu socjalistycznego i zasady jednolitości władzy państwowej z Sejmem jako najwyższym organem władzy państwowej, które to czasy już słusznie minęły.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że **uchwała z 6 marca w zakresie obejmującym przepisy prawa jest niezgodna z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.**

\*\*\*\*\*

Mając na uwadze powyższe, wnosimy jak w petitum niniejszego wniosku.

**Załączniki:**

1. Lista podpisów posłów na Sejm RP X kadencji.
2. Cztery odpisy wniosku z załącznikami.