

Urzędowe ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składach niezgodnych z prawem (opinia prawna)¹

I. Tezy opinii

- a) Dozwolone konstytucyjnie jest zaniechanie niezwłocznego ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK) wydawanych z naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), o którym to naruszeniu ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC);

¹ Opinia wyraża poglądy jej autora. Została sporządzona 6 maja 2024 r. i nie może być przypisywana instytucji, w której autor jest zatrudniony lub instytucjom, z którymi autor współpracuje.

- b) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie jest równoznaczne z samodzielną kwalifikacją – przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK – statusu prawnego orzeczenia lub składu orzekającego jako niezgodnych z prawem. Do takiej kwalifikacji organ nie jest ani konstytucyjnie, ani ustawowo upoważniony (zgodnie ze standardem sformułowanym przez TK w wyroku K 47/15²). Kwalifikacja taka wynika natomiast z treści sentencji lub uzasadnienia ostatecznego orzeczenia ETPC oraz została potwierdzona w uchwale Sejmu z 6.03.2024 r.;
- c) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie jest równoznaczne z dokonaniem aktu odmowy urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK. Ani przepisy konstytucyjne, ani przepisy ustawowe nie wyrażają bowiem normy kompetencyjnej upoważniającej do dokonania tego rodzaju formalnego aktu prawnego (zgodnie ze standardem sformułowanym przez TK w wyroku K 35/15³). Zachowanie to jest natomiast realizacją reguły konstytucyjnej wynikającej z art. 9 Konstytucji. Przepis ten w związku z art. 46 ust. 1 EKPC określa okoliczności prawnie istotne dla realizacji normy kompetencyjnej (tj. aktu urzędowego ogłoszenia orzeczenia) oraz interpretacji przesłanki „niezwłoczności”, o której mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji;
- d) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie będzie stanowiło działania *ultra vires* po stronie organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK w wypadku realizacji normy wynikającej z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC (tj. będzie formą realizacji konstytucyjnego nakazu przestrzegania i wykonania wyroków EPTC przez organ krajowy w ramach kompetencji przyznanych mu w prawie krajowym);

2 Wyrok TK z 9.03.2016 r., (K 47/15, OTK ZU 2018, poz. 31).

3 Wyrok TK z 9.12.2015 r., (K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11, poz. 186).

- e) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie narusza standardu niezwłoczności ogłaszania orzeczeń sformułowanego przez TK w wyroku K 39/16⁴, gdyż jest działaniem dokonywanym bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych, w celu ich realizacji (i tylko w zakresie) wyznaczonym przez przepisy konstytucyjne. Niezwłoczne ogłoszenie orzeczenia TK wydanego z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC, o którym to naruszeniu ostatecznie orzekł ETPC, byłoby co najmniej utrzymaniem stanu naruszenie EKPC lub działaniem prowadzącym do powstania nowego naruszenia, czego zakazuje norma wywodzona z art. 9 w zw. z art. 7 i art. 2 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 EKPC;
- f) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie narusza standardu ostateczności sformułowanego przez TK w wyrokach K 35/15, K 47/15, K 39/16 oraz w postanowieniu K 13/02⁵. W okolicznościach wymienionych w punktach (b–e) organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK nie ingeruje w treść orzeczenia, nie rozstrzyga o jego statusie prawnym lub skutkach, działa *ex post* względem orzeczenia i tylko w zakresie nakazu wykonania wyroku ETPC dotyczącego orzeczenia TK;
- g) Dozwolone konstytucyjnie jest zamieszczenie – przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK – w dzienniku urzędowym informacji zawartych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. pod warunkiem, że owa informacja nie będzie ingerować w treść ogłaszanego orzeczenia;
- h) Umieszczenie informacji, o którym mowa w punkcie (g), może *in casu* stanowić przejaw realizacji pozytywnych obowiązków z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC oraz realizacji

4 Wyrok TK z 11.08.2016 r., (K 39/16, OTK ZU 2018, poz. 32).

5 Postanowienie TK z 17.07.2003 r., (OTK ZU 2003, nr 6, poz. 72).

konstytucyjnej zasady prawa wynikającej z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

II. Przedmiot opinii

1. Czy – biorąc pod uwagę uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198), stwierdzającą, że wskazane w niej uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego 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 – jest dopuszczalne ogłoszenie w dzienniku urzędowym rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydanego w składzie, w którym zasiadała osoba nieuprawniona, tzn. osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego wskazana w powyższych uchwałach?
2. Czy w świetle konstytucyjnych wolności i praw, w tym gwarancji przewidzianej w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jest uprawnione zamieszczenie w dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – bez ingerencji w treść tego orzeczenia – informacji, zgodnie z którą w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198) wskazano, że naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie zadań

ustrojowych, a ponadto, iż uchwała ta wskazuje na stan niezdolności Trybunału Konstytucyjnego do wykonywania zadań określonych w art. 188 i 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

III. Założenia istotne dla opinii

Przed przystąpieniem do szczegółowego uzasadnienia – uważam za konieczne poczynienie zastrzeżeń w celu uniknięcia nieporozumień teoretycznych lub dogmatycznych. Nie trudno o nie współcześnie, biorąc pod uwagę złożoność zjawiska kryzysu konstytucyjnego, a ponadto mnogość publikacji naukowych, wypowiedzi publicystycznych oraz koncepcji oceny skutków orzeczeń TK wydanych w wadliwym składzie.

Po pierwsze, opinia została sporządzona przy założeniu, że – na obecnym etapie rozwoju porządku konstytucyjnego i przy aktualnie obowiązujących przepisach – wszystkie orzeczenia TK (niezależnie od liczby i rodzaju ich wad) są ważne i skuteczne, a tym samym wywołują skutek opisany w art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz skutek opisany w art. 190 ust. 3 Konstytucji (pod warunkiem wszakże ich ogłoszenia urzędowego). Uważam, że do odpowiedzi na pytania wskazane w punkcie II opinii nie jest konieczne odrzucenie takiego założenia i sięganie do koncepcji wyroków: nieistniejących, nieważnych lub bezskutecznych⁶.

6 Do takich koncepcji odwołują się w doktrynie m.in. D. Szumiło-Kulczycka, K. Kozub-Ciembroniewicz, *Konsekwencje uchybień w obsadzie TK (uwagi na tle orzeczenia w sprawie K 1/20)*, „Państwo i Prawo” (dalej: „PiP”) 2021, nr 8; A. Rakowska-Trela, *Głosa do wyroku TK z dnia 22.10.2020 r., K 1/20*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 6. Stanowczo przeciwko jakimkolwiek odstępstwom od paradygmatu ostateczności oraz przeciwko dopuszczalności kwalifikacji prawnej orzeczeń TK jako nieważnych lub bezskutecznych zob. P. Radzewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, t. XXXI.

Innymi słowy, opinia opiera się na założeniu, że organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK nie dokonuje oceny istnienia/nieistnienia, ważności/nieważności, skuteczności/nieskuteczności orzeczenia TK. Opinia opiera się na rozdzieleniu teoretycznego dyskursu naukowego, w którym atrakcyjne intelektualnie rozważania o nieważności orzeczeń są możliwe (i nawet pożądane), od dyskursu praktycznego, który nie może abstrahować o obowiązującej treści systemu prawa oraz faktów instytucjonalnych.

Po drugie, opinia za punkt wyjścia przyjmuje ugruntowane w orzecznictwie i dogmatyce konstytucyjnej przed 2015 r. rozumienie ostateczności oraz mocy powszechnie wiążącej orzeczeń TK⁷. Zarazem jednak podtrzymuję wyrażony przed laty pogląd, że podnoszone w orzecznictwie konstytucyjnym argumenty dotyczące ostateczności mają różną wagę oraz źródło (jedne są konstytucyjne, inne ustawowe, inne zaś czysto pozorne⁸). W konsekwencji, ostateczność jest cechą różnych obiektów (orzeczeń afirmatywnych, orzeczeń negatywnych, orzeczeń o celach partii politycznych, orzeczeń o pominięciu prawodawczym itd.) i różnie musi być rozumiana oraz różne skutki wywołuje w różnych obszarach porządku prawnego (jeżeli nie sprowadzać jej li tylko do wąsko rozumianej prawomocności formalnej i materialnej). Uważam, że

7 Zamiast wielu zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 50 i n.; L. Garlicki, *Uwagi do art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 4–5; W. Płowiec, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Poznań 2017, s. 48 i n., i cyt. lit. oraz orzecznictwo.

8 M. Ziółkowski, *Niedopuszczalność wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Komentarz do postanowienia z 17 lipca 2003 r., K 13/02 [w:] Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. . arlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 471.

do odpowiedzi na pytania wskazane w punkcie II opinii nie jest konieczne odrzucenie paradygmatu ostateczności orzeczeń TK. Wystarczy bowiem wykazanie, że ów paradygmat, tak jak został on sformułowany w doktrynie oraz w wyrokach K 35/15, K 47/15, K 39/16 oraz postanowieniu K 13/02, nie obejmuje swym zakresem problematyki urzędowego ogłoszenia orzeczeń TK wydanych z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC, o którym to naruszeniu ostatecznie orzekł ETPC.

Po trzecie, opinia nie może abstrahować od doniosłości praktyki konstytucyjnej organów władzy publicznej (zwłaszcza Sejmu, SN, NSA itd.) oraz faktów instytucjonalnych dla rozumienia zakresu norm konstytucyjnych. Prawo konstytucyjne cechuje się swoistością, która odróżnia je w szczególności od prawa administracyjnego lub innych gałęzi prawa publicznego. Owa swoistość polega na konieczności uwzględnienia pozajęzykowego kontekstu wykładni Konstytucji, który przynależy do tego, co S. Wronkowska określiła pojęciem „otoczenia normatywnego Konstytucji”⁹ (m.in. historii konstytucyjnej, konstytucyjnych faktów, pojęć zastanych oraz doniosłych konstytucyjnie orzeczeń sądów międzynarodowych). Interpretacja Konstytucji wymaga ponadto znajomości i uwzględnienia dyrektyw postępowania i wnioskowań utrwalonych w konstytucyjnej kulturze prawnej¹⁰. Ponadto, swoistość prawa konstytucyjnego wyraża się również w zmienności w czasie jego paradygmatów, w tym np. ewolucji znaczenia i funkcji paradygmatu ostateczności orzeczeń lub znaczenia i funkcji wielu autonomicznych pojęć konstytucyjnych

9 S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach Konstytucji i jej interpretacji* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 23–24

10 Tego pojęcia używam w znaczeniu zaproponowanym przez S. Wronkowską (*O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz kulturze prawnej*, „PiP” 2007, nr 4, s. 9 i n.).

w duchu *living constitutionalism*. Niezależnie od podzielanej przez mnie tezy o wadliwym ukształtowaniu składu orzekającego TK po 2016 r.¹¹, dostrzeganych w nauce¹² licznych nieprawidłowościach i naruszeniach prawa w działaniu TK¹³, jest to organ istniejący oraz działający tak w sensie faktycznym, jak i prawnym. Jego orzeczenia – co do zasady – dotąd były urzędowo ogłaszane oraz wywoływały skutki opisane w art. 190 ust. 3 Konstytucji¹⁴. Dla potrzeb niniejszej opinii nie jest zatem konieczne przyjęcie – formułowanej w dyskursie publicznym¹⁵ oraz torującej sobie drogę w orzecznictwie sądowym¹⁶ – tezy o bezprawności organu lub jego nieistnieniu. Niewątpliwie przyjęcie za punkt wyjścia stanowiska

11 Zob. m.in. *Przyszłość Trybunału Konstytucyjnego (Debata redakcyjna „Państwa i Prawa”, Warszawa 4.12.2023 r.)*, „PiP” 2024, nr 2, s. 118–150.

12 M.in. M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „PiP” 2020, t. 75, nr 5; P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „PiP” 2022, nr 10; T. Pietrzykowski, *Polski kryzys konstytucyjny oczami pozytywisty prawniczego*, „PiP” 2022, nr 3; M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania [w:] Państwo i jego instytucje. Konstytucje – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Warszawa 2018.

13 M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, „PiP” 2020, nr 10, s. 71–95 i cyt. lit.

14 Szeroką analizę skutków orzeczeń wydanych po 2016 r. zob. M. Szwed, *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017–2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób*, Warszawa 2023.

15 M.in. W. Sadurski, *Sadurski odpowiada Matczakowi: wyzerowanie Trybunału to nie odpowiedzialność zbiorowa*, „Gazeta Wyborcza” 2013; J. Zajadło, T.T. Koncewicz, *„Sąd Przyłębskiej” należy wyzerować i powołać TK na nowo*, „Rzeczpospolita” 2024.

16 Np. postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 13.12.2023 r., (I KZP 5/23). Odnosząc się do TK, w postanowieniu tym SN stwierdził, że: „[...] organ, w którego składzie zasiadają osoby powołane na miejsca wcześniej obsadzone, nie jest organem opisanym w Konstytucji jako Trybunał Konstytucyjny, a zatem wydane przez taki organ decyzje nie wywierają skutków, o jakich mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji”.

SN z 13.12.2023 r. (I KZP 5/23) pozwalałoby również odpowiedzieć na pytania wskazane w punkcie I opinii.

Po czwarte, opinia nie obejmuje analizy konstytucyjnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198). Analiza tego zagadnienia nie jest konieczna dla odpowiedzi na zadane pytania. Wystarczy jedynie zastrzec, że nie wszystkie uchwały Sejmu mają charakter normatywny, nie wszystkie podlegają kontroli konstytucyjności, nie wszystkie wreszcie zatem winny spełniać identyczne konstytucyjne standardy dotyczące treści uchwał, formułowane w orzecznictwie konstytucyjnym. Przyjmuję, że uchwała z 6.03.2024 r. wyraża polityczne stanowisko Sejmu o kryzysie konstytucyjnym, w tym wzywa organy władzy publicznej do podjęcia określonych działań w ramach ich kompetencji (m.in. Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji). W tym sensie stanowi istotny systemowo fakt dla organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK. Uchwała nie rozstrzyga, jednakże *per se* o ważności/nieważności, skuteczności/bezskuteczności orzeczeń TK oraz o powinności działania lub zaniechaniu organów władzy publicznej. Źródłem takiego zachowania mogą być wyłącznie normy prawne, w tym norma wywodzona z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC.

IV. Uzasadnienie odpowiedzi na pytanie pierwsze

1. [Wprowadzenie]

Odpowiedź na pytanie pierwsze wymaga rozstrzygnięcia kilku – powiązanych ze sobą merytorycznie – zagadnień szczegółowych dotyczących skutków prawnych wyroków ETPC (odnoszących się do statusu i składu TK) oraz konstytucyjnego obowiązku wyko-

niania tychże wyroków przez każdy z organów władzy publicznej w ramach (przyznanych owemu organowi prawem krajowym) kompetencji. W szczególności odpowiedzi wymagają następujące pytania szczegółowe: 1) czy obowiązek wykonywania wyroków ETPC odnosi się do krajowego organu dokonującego aktu ogłoszenia orzeczenia TK (pkt 2); 2) na czym *in concreto* polega obowiązek wykonania wyroku ETPC przez organ dokonujący aktu ogłoszenia orzeczenia TK (formalnoprawna odmowa ogłoszenia v. zaniechanie niezwłocznego skorzystania z ustawowej kompetencji ogłoszenia w okolicznościach określonych prawem) (pkt 3); 3) czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, akt zaniechania niezwłocznego urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK różni się od regulacji uznanej za niekonstytucyjną przez TK w sprawie K 39/16 (pkt 4); 4) jakie znaczenie dla organu dokonującego aktu ogłoszenia ma pilotażowy/quasi-pilotażowy charakter wyroków ETPC w sprawach dot. TK (pkt 5); 5) jaki jest aktualny standard prawny wynikający z orzecznictwa ETPC w sprawach dot. TK (pkt 6).

2. [Obowiązek wykonania wyroku ETPC przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia wyroku TK]

Wyroki ETPC wiążą państwo-stronę EKPC jako całość, co w szczególności oznacza, że nie może się ono uwolnić od odpowiedzialności z powołaniem się brak właściwych organów do podjęcia środków mających na celu wykonanie wyroku¹⁷. Artykuł 46 ust. 1 EKPC daje podstawę do rekonstrukcji klasycznego zobowiązania międzynarodowego, którego treść aktualizuje się na gruncie konkretnej sprawy i w następstwie prawnej kwalifikacji stanu faktycznego dokonanej w wyroku ETPC. Przepis ten stano-

17 Szerzej zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.

wi źródło dwóch obowiązków państwa-strony: niekwestionowania stwierdzonego przez ETPC naruszenia praw podmiotowych oraz podjęcia pozytywnych działań w celu wykonania wyroku. Powszechnie przyjmuje się, że po stronie pozwanego państwa powstają następujące obowiązki: 1) zakończenia naruszenia; 2) wynagrodzenia szkody w sensie *restitutio in integrum*; 3) zapobieżenia wystąpieniu takiego samego lub podobnego naruszenia; 4) przyznania odszkodowania lub innej formy zadośćuczynienia.

Większość tych działań adresowana jest do organów władzy wykonawczej państwa-strony. Z perspektywy państwa-strony obowiązki te można analizować w kontekście „indywidualnych” i „generalnych” skutków orzeczenia ETPC¹⁸. Skutki indywidualne wynikają bezpośrednio ze stwierdzenia naruszenia praw podmiotowych skarżącego. Państwo-strona zobowiązane jest zakończyć stan naruszenia prawa międzynarodowego, a następnie zgodnie z jego ogólną zasadą usunąć skutki tegoż naruszenia. Zgodnie z zasadą subsydiarności oraz w świetle ogólnej treści art. 46 ust. 1 EKPC, wybór sposobu realizacji tych obowiązków pozostawiony jest państwu-stronie. Skutki generalne wyroku wynikają pośrednio ze stwierdzenia naruszenia praw podmiotowych oraz wyczerpują się „implementacji” orzeczenia do porządku krajowego i – w konsekwencji – „uzdrowieniu” stanu prawnego, który został uznany za naruszający prawa człowieka. Państwo-strona zobowiązane zakończyć stan naruszenia prawa międzynarodowego powinno przedsięwziąć środki zapobiegające kolejnym działaniom podobnym do tych, które zostały uznane za niezgodne z EKPC. Podobnie jak w wypadku skutków indywidualnych, podstawę prawną generalnego skutku wyroków stanowi art. 46 ust. 1 EKPC.

18 Szerzej zob. M. Ziółkowski [w:] *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2012 i cyt. lit. oraz orzecznictwo.

W orzecznictwie TK¹⁹ oraz SN²⁰ podkreśla się, że obowiązek przestrzegania i wykonania wyroku ETPC ciąży też na każdym organie władzy publicznej w zakresie jego kompetencji. Tradycyjnie wskazuje się tu Radę Ministrów oraz Sejm. Ani w doktrynie prawa, ani w orzecznictwie nie ulega jednakże wątpliwości, że chodzi tu o każdy organ władzy publicznej, w tym Prezesa Rady Ministrów czy też Prezesa Rządowego Centrum Legislacji (w ramach przyznanych prawem krajowym kompetencji).

3. [Niezgodność *in concreto* reguły z art. 190 ust. 2 Konstytucji i reguły z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC a kompetencje organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK]

Konwencyjny i konstytucyjny obowiązek przestrzegania i wykonania wyroku ETPC sam w sobie nie powoduje przyznania organowi krajowemu nowych (tj. dotąd nieprzewidzianych prawem krajowym) kompetencji po wydaniu wyroku ETPC. Obowiązkiwanie EKPC oraz moc wiążąca wyroków ETPC stanowią jednak okoliczności prawnie istotne dla realizacji kompetencji wynikających z obowiązujących już norm kompetencyjnych, w tym okoliczności warunkujące skorzystanie z kompetencji w konkretnym wypadku. Innymi słowy, organ krajowy (wykonujący wyroki ETPC dotyczące TK – szczegółowo zob. o tym dalej w pkt 6) nie może powołać się na art. 46 ust. 1 EKPC albo art. 9 Konstytucji jako na samodzielne źródło nowej normy kompetencyjnej (np. kompetencji do wydania aktu odmowy urzędowego ogłoszenia wyroku TK). W polskim porządku konstytucyjnym nie jest przyjęte wnioskowanie o kompetencje na podstawie uzasadnionego prawnie celu lub z uwagi

19 Zamiast wielu zob. wyrok TK z 20.11.2007 r., (SK 57/05, OTK ZU 2007, nr 10, poz. 125).

20 Zamiast wielu zob. postanowienie SN z 24.10.2007 r., (I PZ 21/07).

na konieczność działania wynikającą z przepisów prawa. Artykuł 7 Konstytucji stoi na przeszkodzie domniemywaniu kompetencji organów władzy publicznej. Niemniej organ krajowy może zawsze powołać się na art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC jako źródło modyfikatora (adresowanej do niego) krajowej normy merytorycznej (!) określającej okoliczności, w których urzędowe ogłoszenie orzeczenia TK musi nastąpić niezwłocznie. Obserwacja ta ma fundamentalne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i dogmatyczne.

Kluczowe jest rozróżnienie normy kompetencyjnej (tj. normy upoważniającej do dokonania aktu urzędowego ogłoszenia) od konstytucyjnych norm merytorycznych, które nakazują (lub zakazują) w określonych okolicznościach adresatowi normy kompetencyjnej skorzystanie z kompetencji (np. norm określających przesłanki skorzystania z kompetencji ogłoszenia, m.in. przekazanie odpisu orzeczenia TK)²¹. Nie powinno jednak ulegać zaś wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym skorzystanie z upoważnienia wyrażonego w ustawowej normie kompetencyjnej jest organowi nakazane, ale i też jest warunkowane zgodnością z merytorycznymi normami-regułami o statusie konstytucyjnym lub międzynarodowym²².

Przepisy konstytucyjne wyrażają wprost normę niezwłocznego urzędowego ogłaszania orzeczeń TK (art. 190 ust. 2 Konstytucji).

21 „Techniczny”, jak to zwykł określać TK w swoim orzecznictwie, charakter urzędowego ogłoszenia nie może przysłańać doniosłości teoretycznego rozróżnienia. Nadal konieczne są: wskazanie podstawy normy kompetencyjnej organu odpowiedzialnego za urzędowe ogłoszenie oraz rekonstrukcja wszystkich jej modyfikatorów, a ponadto rekonstrukcja wszystkich norm merytorycznych się do ów kompetencji odnoszących

22 Uwagi tej nie należy mylić z próbą wyinterpretowania z ogólnych zasad konstytucyjnych szczegółowych norm-reguł postępowania przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK w celu odmowy zastosowania reguły wynikającej z art. 190 ust. 2 Konstytucji. Kompetencja do wywodzenia reguł z ogólnych zasad prawa jest zastrzeżona dla prawodawcy.

Jest to norma-reguła pomimo, iż prawodawca konstytucyjny posłużył się niedookreślonym pojęciem „niezwłocznie”. Zostało ono wszakże doprecyzowane w praktyce organów konstytucyjnych oraz orzecznictwie konstytucyjnym²³. Urzędowe ogłoszenie jest również regułą w tym sensie, że prawodawca konstytucyjny nie upoważnił żadnego organu władzy publicznej do dokonania formalnego aktu odmowy urzędowego ogłoszenia. Na poziomie konstytucyjnym nie sformułowano bowiem kryteriów takiej ewentualnej odmowy, a samo zagadnienie nie było nawet przedmiotem intencji prawodawcy konstytucyjnego (rekonstruowanej na podstawie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego). Reguła z art. 190 ust. 2 Konstytucji niewątpliwie oznacza, że organ władzy publicznej nie jest upoważniony do: 1) wydania aktu odmowy urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK²⁴; 2) samodzielnej oceny, czy orzeczenie TK zostało wydane z naruszeniem wymogów czynności konwencjonalnej TK, a w konsekwencji do samodzielnego podziału wyroków na zgodne z prawem i niezgodne z prawem oraz podlegające i niepodlegające ogłoszeniu²⁵; 3) samodzielnego określenia innego terminu urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK niż konstytucyjnie wskazany (i orzeczniczo zdefiniowany)²⁶. Aktualny pozostaje pogląd wyrażony w sprawie K 39/16, że „żaden [...] przepis konstytucyjny nie upoważnia żadnego organu władzy, w tym władzy ustawodawczej, do kwestionowania bądź oceniania

23 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 35/15. TK stwierdził, że: „[...] pojęcie niezwłoczności w takim właśnie znaczeniu pojawia się również w innych przepisach Konstytucji [...]. We wszystkich tych wypadkach niezwłoczność wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki i tak też należy rozumieć niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym, o której mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji”.

24 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 35/15.

25 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 39/16

26 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 47/15.

prawidłowości i legalności stosowania przez Trybunał przepisów ustawy w procesie orzekania”.

Kwalifikacja normy wywodzonej z art. 190 ust. 2 Konstytucji jako reguły wymaga rozważenia, czy na poziomie li tylko konstytucyjnym może dojść do kolizji reguł. Uważam, że art. 190 ust. 2 Konstytucji musi być interpretowany z uwzględnieniem wszystkich przepisów konstytucyjnych, w tym zwłaszcza reguł wynikających z art. 7 oraz art. 9 Konstytucji. Dlatego wyrażam pogląd, że art. 190 ust. 2 Konstytucji nie stoi na przeszkodzie powstrzymaniu się od natychmiastowego urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK wobec nakazu zastosowania się do innej jednoznacznej reguły prawa konstytucyjnego (wynikającej z art. 9 Konstytucji). Zauważmy, że gdy orzeczenie TK stanowi *per se* naruszenie przepisów EKPC lub jest bezpośrednim źródłem naruszenia praw podmiotowych zagwarantowanych w EKPC, stwierdzonym w ostatecznym wyroku ETPC, organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK znajduje się w sytuacji sprzeczności dwóch norm. Każda z nich ma status reguły. Co jednak istotniejsze, obie mają status konstytucyjny. Jedna wynika z art. 190 ust. 2 Konstytucji i nakazuje niezwłocznie ogłosić orzeczenie TK. Druga wynika z art. 9 Konstytucji i nakazuje zrealizować art. 46 ust. 1 EKPC, który z kolei nakazuje wykonać konkretny wyrok ETPC, a w dalszej kolejności przerwać stan naruszenia prawa międzynarodowego w odniesieniu do TK. Realizacja pierwszej normy (tj. ogłoszenia niezwłocznie orzeczenia TK naruszającego EKPC) oznaczałaby przekroczenie drugiej normy (tj. nakazu z art. 9 Konstytucji i zakazów wynikających z art. 46 ust. 1 EKPC).

Wobec braku normy konstytucyjnej wprost rozstrzygającej ową sprzeczność, należy usunąć ją zgodnie z prawem kolizji reguł. Dokonując w szczególności przyjaznej prawu międzynarodowemu wykładni przepisów konstytucyjnych, należy rozróżnić sytuację, w której niezwłoczne ogłoszenie orzeczenia jest konstytucyjnie

nakazane (sytuacja podstawowa) oraz sytuację wyjątkową, w której ogłoszenie choć jest nakazane, to jednak nie może nastąpić niezwłocznie, gdyż oznaczałoby to naruszenie reguły konstytucyjnej i reguły prawa międzynarodowego. Nie widzę natomiast przeszkód, aby urzędowe ogłoszenie mogło w takiej sytuacji nastąpić w innym niż niezwłoczny terminie w przyszłości (tj. gdy nie doprowadzi do naruszenia art. 9 Konstytucji oraz wymogów z art. 46 ust. 1 EKPC).

Rozróżnienie tych dwóch sytuacji zastosowania reguły niezwłoczności z art. 190 ust. 2 Konstytucji nie stanowi – w moim przekonaniu – naruszenia zasady podziału władzy i niezależności TK. Po pierwsze, nie dochodzi do ingerencji ani w proces orzekania, ani w treść wydanego już orzeczenia. Po drugie, organ władzy wykonawczej nie dokonuje samodzielnie żadnych ocen i kwalifikacji w odniesieniu do orzeczenia TK, a jedynie stosuje się do orzeczenia niezależnego międzynarodowego trybunału. Po trzecie, owo zastosowanie ma miejsce już po całym procesie orzekania przez TK. Po czwarte, w analizowanym wypadku nie znajduje zastosowania zakaz – sformułowany przez TK w wyroku K 39/16 – dzielenia orzeczeń na zgodne i niezgodne z prawem. Powstrzymując się od niezwłocznej publikacji orzeczenia TK, organ władzy wykonawczej nie dokonuje takiego podziału. Działa bowiem jedynie wykonawczo względem art. 9 Konstytucji, art. 46 ust. 1 EKPC i orzecznictwa ETPC.

Wskazane powyżej rozwiązanie istotnie różni się od sytuacji zaniechania niezwłocznej publikacji niektórych wyroków TK wydanych w latach 2015–2016 (w tym m.in. wyroku w sprawie K 47/15). Wówczas organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczeń nie działał w obszarze prawa konstytucyjnego, gdyż nie stosował reguły z art. 9 Konstytucji. Co więcej, brak niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń TK uzasadniany był w 2016 r. odmową rozpoznania

konstytucyjnego charakteru wyroku TK i zakwestionowaniem jego ostateczności²⁷. Bronione w niniejszej opinii uzasadnienie opiera się więc na skrajnie innych założeniach i prowadzi do innego skutku.

Wskazane powyżej rozwiązanie istotnie różni się też od precedensu²⁸ stworzonego przez Radę Ministrów w 2020 r.²⁹. Polegał on na odmowie niezwłocznego urzędowego ogłoszenia (tzw. aborcyjnego) wyroku TK³⁰ i faktycznym uzależnieniu publikacji jego sentencji w Dzienniku Ustaw od sporządzenia pełnego pisemnego uzasadnienia przez sam TK³¹. Tym samym precedens ten naruszał standard wyznaczony przez wyrok TK w sprawie K 39/16 (zob. niżej pkt 4). W stanowisku Rady Ministrów nie wskazano żadnych (poza czysto pragmatycznymi i społecznymi) argumentów prawnych uzasadniających działanie Prezesa Rady Ministrów. Tymczasem bronione w niniejszej opinii uzasadnienie opiera się na art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC.

4. [Znaczenie wyroków K 35/15 oraz K 39/16]

Udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie wymaga uwzględnienia i odniesienia się do wyroków K 35/15 oraz K 39/16. W pierwszym

27 Zob. argumentację zaproponowaną przez K. Zaradkiewicza, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 i K 47/15*, Warszawa 2016.

28 Analizę precedensu jako działania poza systemem prawa zob. R. Mańko, *Exceptio Popularis. Resisting illiberal legality* [w:] *Law, Populism, and the Political in Central and Eastern European*, red. R. Mańko, A. Sulikowski, P. Tacik, C. Cercel, Abingdon–Nowy Jork 2024, s. 116 i n.

29 Zob. stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20 (M.P., poz. 1104).

30 Wyrok TK z 22.10.2020 r., (K 1/20, OTK ZU 2020, poz. 46).

31 O niedopuszczalności takiej interpretacji art. 190 ust. 2 Konstytucji zob. B. Naleziński, *Uwagi do art. 190* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 617.

z nich TK sformułował absolutną i mocną wersję ostateczności swoich orzeczeń. Trybunał stwierdził bowiem: „Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia TK podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W wypadku orzeczenia dotyczącego ustawy oznacza to konieczność niezwłocznego jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ogłoszeniu w tej formie podlega wydane już przez TK orzeczenie, które – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne. Ogłoszenie orzeczenia TK w organie promulgacyjnym z jednej strony jest czynnością czysto techniczną służącą upublicznieniu treści rozstrzygnięcia w kwestii konstytucyjności aktu normatywnego. Z drugiej strony ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia bowiem wszystkim adresatom tego orzeczenia, a zatem zarówno obywatelom, jak i organom państwa, zapoznanie się ze zmianą prawa dokonaną przez TK oraz dostosowanie do owej zmiany prawa swojego zachowania lub działania. Ogłoszenie orzeczenia TK w urzędowym organie promulgacyjnym służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Właśnie z uwagi na ową funkcję gwarancyjną ustrojodawca nie pozostawił terminu ogłoszenia orzeczenia TK do uznania organu odpowiedzialnego za promulgację, lecz sprecyzował ów termin w art. 190 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że ogłoszenie powinno nastąpić „niezwłocznie”. Ową niezwłoczność należy rozumieć jako działanie bez zbędnej zwłoki, która wprowadzałaby stan niepewności, podważając zaufanie obywateli do treści prawa obowiązującego po wyroku TK”.

Do ustaleń tych TK nawiązał w wyroku K 39/16. Wówczas kontroli konstytucyjności poddano przepis ustawowy, który wprowadzał instytucję wniosku Prezesa TK do Prezesa Rady Ministrów o ogłoszenie wyroków i postanowień TK. Trybunał jednoznacznie

krytycznie odniósł się do takiego rozwiązania ustawowego, stwierdzając, że zakwestionowany przepis: „[...] zakłada przyznanie Premierowi możliwości oceny, czy dane orzeczenie Trybunału w ogóle powinno zostać ogłoszone w organie urzędowym, gdy tymczasem czynność ogłoszenia ma charakter wyłącznie techniczny [...]. Wnioski przecież nie muszą być przez ten organ rozpatrzone pozytywnie. W ten sposób dochodzi nie tylko do naruszenia art. 190 ust. 2 Konstytucji (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym), ale również art. 190 ust. 1 Konstytucji (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne) poprzez podważenie, na skutek zastosowania takiego mechanizmu prawnego, ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość bezterminowego przetrzymania wniosków Prezesa Trybunału o ogłoszenie wyroku albo postanowienia doprowadzi w istocie do zaprzeczenia tego waloru orzeczeń sądu konstytucyjnego [...]. Mechanizm wnioskowy, w który immanentnie wpisana jest możliwość zwłoki ze strony organu władzy wykonawczej (Prezes Rady Ministrów) jest zatem niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Już sam brak terminu na rozpatrzenie wniosku Prezesa TK przesądza o niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze. Przepis ten jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji przez to, że wprowadza szczególny rodzaj uzależnienia Trybunału Konstytucyjnego od jednego z segmentów egzekutywy, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne [...], wymagając swoistej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na ostatecznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego”.

W sprawie K 39/16 poddano kontroli konstytucyjności przepis, który wprowadzał regulację szczególną względem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja przewidywała termin

urzędowego ogłoszenia odnoszący się do nieopublikowanych w 2016 r. orzeczeń TK. Ponadto zakwestionowana wówczas regulacja wprowadzała wyjątek od zasady ogłoszenia orzeczeń wydanych przed 20.07.2016 r. Zgodnie z tym wyjątkiem – konstytucyjnym obowiązkiem ogłoszenia nie były objęte rozstrzygnięcia dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Trybunał jednoznacznie krytycznie ocenił przepis ustawy i stwierdził jego niekonstytucyjność. Główny argument TK opierał się na ugruntowanym i autonomicznym konstytucyjnie rozumieniu ostateczności (przejętym ze spraw K 13/02 i K 35/15) oraz literalnym odczytaniu art. 190 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że: „Niezwłoczność publikacji dotyczy każdego indywidualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zaś ustawa zasadnicza nie pozwala na wprowadzanie mechanizmu pakietowego ogłaszania orzeczeń sądu konstytucyjnego [...]. Niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia Trybunału w odpowiednim organie urzędowym wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki w danych okolicznościach”.

Ponieważ kontrolowany w sprawie K 39/16 przepis ustawy zakładał podział orzeczeń TK na te, które miały być ogłoszone w dzienniku urzędowym i takie, które nie zostaną w nim ogłoszone, Trybunał dodał, że: „Ustawodawca uznał zatem swoje prawo do wyboru orzeczeń Trybunału podlegających publikacji, wyodrębniając je za pomocą kryterium temporalnego (orzeczenia wydane przed 20 lipca 2016 r.) i kryterium przedmiotowego (orzeczenia dotyczące aktów normatywnych, które nie utraciły mocy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r.). Istota problemu konstytucyjnego sięga jednak głębiej i dotyczy nie tyle nawet samej dopuszczalności selekcji orzeczeń Trybunału przez Sejm, ile generalnego pytania o podstawy kompetencyjne ustawodawcy do ingerencji w konstytucyjny system publikacji orzeczeń

TK. Ustawodawca nie jest władny oceniać, które orzeczenia sądu konstytucyjnego mogą być publikowane, a które na publikację nie zasługują. Zagadnienia te w ogóle nie są materią ustawową; przesądza je *ex lege* art. 190 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 89 ustawy o TK [tj. zakwestionowany w sprawie przepis – przyp. M.Z.] ustanawia nieprzewidziany w ustawie zasadniczej model ogłaszania orzeczeń, wyłączając spod regulacji konstytucyjnej część ostatecznych judykatów TK”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że standard konstytucyjny wypracowany przez TK (orzekający w składzie zgodnym z prawem) może stać na przeszkodzie ustawowym próbom klasyfikacji orzeczeń na zgodne/niezgodne i podlegające/niepodlegające urzędowemu ogłoszeniu. Tym samym standard ten wyznacza również margines działania organu upoważnionego do ogłoszenia wyroku. Podkreślam jednak, że wyrok K 39/16 dotyczył podziału materii na konstytucyjną i ustawową oraz odmowy urzędowego ogłoszenia na podstawie przepisów ustawowych. Tym samym wyrok ten nie dotyczy sytuacji kolizji dwóch reguł konstytucyjnych, z których jedna nakazuje niezwłocznie ogłosić wyrok, a druga zakazuje niezwłoczności takiego działania, gdyż oznaczałoby ono bezpośrednie naruszenie jednoznacznej normy prawa międzynarodowego. Sformułowane w niniejszej opinii uzasadnienie zaniechania niezwłoczności ogłoszenia nie narusza podziału materii na konstytucyjną i ustawową oraz abstrahuje od regulacji ustawowej. Wyrok K 39/16 nie dotyczył okoliczności, która istotna jest dla niniejszej opinii, tj. kolizji na poziomie prawa konstytucyjnego, którą można rozwiązać, dając pierwszeństwo jednej z jego reguł konstytucyjnych (tzn. zgodności z prawem międzynarodowym). Ustalenia z wyroku K 39/16, choć kategoryczne i stanowcze, nie obejmują analizowanego tutaj zagadnienia. Nie taki był zakres rozważań TK i ich cel. Ponadto problem prawny

rozważany w niniejszej opinii nie istniał jeszcze w momencie wyrokowania w sprawie K 39/16.

5. [Znaczenie wyroków pilotażowych, quasi-pilotażowych oraz konsekwencje stanu permanentnego naruszenia EKPC dla organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK³²]

Wydanie przez ETPC wyroku pilotażowego³³ lub quasi-pilotażowego³⁴ jest równoznaczne dla wszystkich organów krajowych

32 W niniejszym i kolejnych punktach opinii wykorzystuję wyrażone już wcześniej naukowo stanowisko dotyczące znaczenia wyroków ETPC w polskim porządku prawnym – zob. m.in. M. Ziółkowski [w:] *Debata...*, s. 126 in. oraz M. Ziółkowski [w:] *Wykonywanie wyroków...*, *passim*.

33 Wyrok pilotażowy wydawany jest w tzw. sprawach powtarzających się, w których naruszenie praw podmiotowych wynika z identycznych lub podobnych przyczyn (np. ustawy, orzecznictwa lub praktyki organów) na poziomie krajowym. W procedurze pilotażowej dochodzi do połączenia kilku spraw przez ETPC w jedną albo wskazania jednej sprawy wiodącej w celu nie tylko stwierdzenia, że doszło do naruszenia przepisów EKPC, ale przede wszystkim precyzyjnego zidentyfikowania systemowego problemu z treścią lub funkcjonowaniem systemu prawnego. Owa identyfikacja sformułowana jest wprost w sentencji wyroku ETPC. Sama zaś procedura pilotażowa umożliwia odroczenie albo zgrupowanie (tzw. zamrożenie) powiązanych ze sobą spraw pod warunkiem niezwłocznego podjęcia przez państwo-stronę działań służących przyjęciu środków krajowych wymaganych w celu wykonania wyroku. Zawarta w sentencji wypowiedź dotycząca przyczyn i skutków wyroku ETPC nie podważa jego deklaratoryjnego charakteru i wszystkich konsekwencji prawnych zeń wynikających. Nakazując podjęcie działań w sentencji ETPC, nie zastępuje Komitetu Ministrów i organów władzy publicznej państwa-strony właściwych do wykonania wyroku w ramach ich kompetencji. Sformułowanie przez ETPC nakazu oznaczonego działania przez państwo-stronę może nastąpić jedynie w sprawie, w której z natury naruszenia praw podmiotowych wynika, że istnieje jedna droga usunięcia jego przyczyny. Należy podkreślić, że ETPC nie rozstrzyga o treści zobowiązania międzynarodowego państwa-strony (wybierając sposób jego realizacji), ale wskazuje, że w wypadku konkretnego naruszenia praw podmiotowych nie ma innej prawnej możliwości działania.

34 Tego rodzaju wyrokiem określa się wykształconą w orzecznictwie ETPC praktykę zamieszczania w uzasadnieniu wyroku wypowiedzi odnośnie do właściwego (w ramach konkretnej sprawy) działania państwa-strony, które należałoby

z obowiązywaniem w porządku prawnym precyzyjnego nakazu albo zakazu działania determinującego postępowanie w sprawie wykonania wyroku ETPC. Ów nakaz wynika wprost z sentencji wyroku ETPC, a jego moc prawna stanowi konsekwencję obowiązywania art. 46 ust. 1 EKPC oraz art. 9 Konstytucji. Nakaz ten, w zależności od treści sentencji, może mieć charakter reguły albo zasady, co istotnie wpływa na swobodę organów krajowych wykonujących wyrok.

Należy zauważyć, że na obecnym etapie rozwoju porządku prawnego w grupie wyroków ETPC wydanych w latach 2016–2024 przeciwko Polsce w związku z oceną organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości brak jest – jak dotąd – wyroku pilotażowego dotyczącego wprost obsady lub działania TK. Wyrok *Wałęsa p. Polsce*³⁵, choć porusza problem obsady i działania TK, nie ma charakteru pilotażowego w tym zakresie. Wyrok ten bowiem stwierdza, że naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ma swoje źródło „w powiązanych ze sobą problemach systemowych, związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem krajowego ustawodawstwa i praktyki” w zakresie dot. obsady i działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Pilotażowy element nie dotyczy zatem TK.

Z uwagi na wskazane powyżej cechy wyroku pilotażowego oraz dotychczasową praktykę ETPC (np. wskazywanie konkretnych terminów na działanie państwa-strony lub konkretnych kierunków

podjąć w celu wykonania wyroku. Wyrok quasi-pilotażowy nie zawiera zatem w sentencji wskazań odnośnie do sposobu usunięcia stanu naruszenia EKPC. Ma to istotne znaczenie dla stopnia skonkretyzowania prawnomiędzynarodowego obowiązku państwa-strony, legitymacji i działań Komitetu Ministrów (nadzorującego wykonywanie wyroków ETPC) oraz marginesu uznania po stronie państwa-strony po wyroku ETPC.

35 Wyrok ETPC z 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21.

reform ustawodawstwa krajowego³⁶), wyrażam wątpliwość, czy może w ogóle dojść do wydania precyzyjnego wyroku pilotażowego dotyczącego obsady lub działania TK. Należy jednak zauważyć, że w 2023 r. ETPC wydał, wyróżniający się wysokim stopniem generalności i abstrakcyjności (w porównaniu do poprzednich wyroków pilotażowych), wyrok *Wałęsa p. Polsce*, w którym nie wskazano precyzyjnie (tj. nie podano materialnych lub formalnych kryteriów) sposobu ani terminu wykonania wyroku.

Dyskusyjne może być, czy wśród wyroków ETPC wydanych w latach 2016–2024 przeciwko Polsce, w związku oceną zasad i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, doszło do wydania wyroku quasi-pilotażowego dotyczącego organizacji lub funkcjonowania TK. Z uwagi na cechy takiego wyroku oraz dotychczasową praktykę ETPC (np. konkretne wskazówki co do reformy ustawodawstwa krajowego³⁷) można rozważać, czy na obecnym etapie rozwoju orzecznictwa strasburskiego doszło do wydania wyroku quasi-pilotażowego. W wyrokach *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*³⁸, *Juszczyszyn p. Polsce*³⁹, *Tuleya p. Polsce*⁴⁰, *Wałęsa p. Polsce* oraz *M.L. p. Polsce*⁴¹ ETPC wskazuje, że źródłem naruszenia EKPC są konkretne i powtarzalne działania polskiego TK (np. wadliwy wybór trzech osób do TK, orzekanie w wadliwym składzie, a także orzeczenie przez te osoby o naruszeniu art. 6 EKPC). Niemniej w wyrokach tych ETPC nie sformułował konkretnych wskazówek co do kierunku działań państwa-strony (innych niż omówione poniżej).

36 Np. wyrok ETPC z 24.06.2004 r., skarga nr 31443/96.

37 Np. wyrok ETPC z 26.10.2000 r., *Kudła p. Polsce*, skarga nr 30210/96.

38 Wyrok ETPC z 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18.

39 Wyrok ETPC z 6.10.2022 r., skarga nr 35599/20.

40 Wyrok ETPC z 6.07.2023 r., skargi nr 21181/19, 51751/20.

41 Wyrok ETPC z 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21.

Jednakże w uzasadnieniu wyroku *Tuleya p. Polsce*⁴² ETPC wskazał na istnienie stanu permanentnego naruszenia przez Polskę jej zobowiązań międzynarodowych z uwagi na wydanie przez TK wyroku w sprawie K 7/21⁴³ i ogłoszenie go w Dzienniku Ustaw. W orzeczeniu tym TK orzekł o niekonstytucyjnej interpretacji art. 6 ust. 1 EKPC oraz stwierdził m.in., iż nie jest sądem w rozumieniu przepisów EKPC. Argument ten oraz sam wyrok TK (i to niezależnie od składu, w którym został przez TK wydany!) ETPC uznał wprost za działanie mające na celu uniemożliwienie wykonywania wyroków ETPC oraz naruszenie jurysdykcji międzynarodowego trybunału (art. 19, art. 32 i art. 45 EKPC).

Stanowisko to ETPC podtrzymał i rozwinął w wyroku *Wałęsa p. Polsce*, w którym podkreślił, że Polska nie może powoływać się na wewnętrzne orzecznictwo (np. wyroki TK) i prawo (np. konstytucyjny status wyroków TK), by dokonywać jednostronnych faktycznych odstępstw od związania kognicją ETPC lub prawnego albo faktycznego ograniczenia kompetencji ETPC⁴⁴.

Stwierdzenie nie zostało zawarte w sentencji wyroku ETPC. Można argumentować, że treść zobowiązania państwa-strony do wykonania wyroku powinna być oceniana na gruncie konkretnej sprawy, a sam wyrok tworzy ramy takiej oceny (tj. wskazuje podstawowe cele i okoliczności, które należy uwzględnić przy wykonywaniu wyroku). Ponadto art. 46 ust. 3 EKPC łączy wykonywanie wyroków z ich uzasadnieniem i poglądami sformułowanymi przez ETPC. Tym samym z perspektywy prawa międzynarodowego oraz art. 9 Konstytucji można argumentować, że od momentu uprawomocnienia się wyroków *Tuleya p. Polsce*

42 *Tuleya p. Polsce*, § 311.

43 Wyrok TK z 10.03.2022 r., (OTK ZU 2022, poz. 24).

44 *Wałęsa p. Polsce*, § 143–144.

oraz *Wałęsa p. Polsce* wszystkie organy władzy publicznej powinny (w ramach swoich kompetencji) podjąć działania mające na celu przerwanie stanu naruszenia prawa międzynarodowego (np. zmiana linii orzeczniczej TK) oraz zapobieżeniu wystąpieniu takiego samego lub podobnego naruszenia w przyszłości (np. odmowa urzędowego ogłoszenia wyroku TK naruszającego wprost wystawione zobowiązanie międzynarodowe lub regułę prawa międzynarodowego).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sekwencję czasową i skutki konkretnych wyroków ETPC. Zarówno wyrok *Tuleya p. Polsce*, jak i wyrok *Wałęsa p. Polsce* zostały wydane przez ETPC po rozstrzygnięciu przez TK sprawy K 7/21, która dotyczyła konstytucyjnych aspektów i skutków w polskim porządku prawnym wyroku *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*. Tym samym ustalenia TK dotyczące rzekomego działania przez ETPC *ultra vires* w sprawie *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce* nie mają bezpośredniego zastosowania do innych spraw i nie mogą wpływać na ocenę skutków oraz wykonalności wyroków ETPC wydanych w innych i późniejszych sprawach. Można zatem argumentować, że wyrok K 7/21 nie powinien stać na przeszkodzie efektywnemu wykonaniu wyroków *Tuleya p. Polsce* oraz *Wałęsa p. Polsce*.

Podsumowując: wyrażam pogląd, że ogłaszanie w organie urzędowym wyroku TK w okolicznościach podobnych do wskazanych w wyrokach ETPC *Tuleya p. Polsce* oraz *Wałęsa p. Polsce* prowadziłoby do podtrzymania stanu permanentnego naruszenia EKPC (stwierdzonego już przez ETPC). Przerwanie takiego stanu jest zaś obowiązkiem każdego krajowego organu władzy publicznej w ramach jego kompetencji, w tym obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

6. [Aktualny standard EKPC w odniesieniu do TK, a obowiązki organów krajowych⁴⁵]

Zgodnie z wyrokiem *M.L. p. Polsce* TK nie może zostać uznany za sąd ustanowiony przez prawo w rozumieniu EKPC⁴⁶, gdy organ ten orzeka w składzie z udziałem osób wybranych przez Sejm VIII kadencji zarówno w 2015 r., jak i 2017 r. oraz 2018 r. na stanowiska sędziów TK wcześniej legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Innymi słowy, tak długo jak w orzekaniu biorą udział wskazane osoby, TK nie może zostać uznany za organ, który w sposób legalny może ingerować w zakres korzystania z konwencyjnie zagwarantowanych praw i wolności.

Stanowisko ETPC opiera się na argumencie sformułowanym wcześniej w sprawie *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*. Wówczas ETPC odnotował brak konstytucyjnych podstaw w 2015 r. do wyboru M. Muszyńskiego, H. Ciocha, L. Morawskiego na stanowiska sędziów TK (z uwagi na fakt, że miejsca w TK zostały skutecznie i legalnie wcześniej obsadzone). O ile jednak wyrok w sprawie *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce* odnosił się wprost i tylko do konwencyjnych konsekwencji wyboru i statusu M. Muszyńskiego⁴⁷, o tyle wyrok w sprawie *M.L. p. Polsce* odnosi się również wprost do J. Piskorskiego i J. Wyrembaka⁴⁸. Zostali bowiem wybrani po śmierci H. Ciocha i L. Morawskiego na stanowiska sędziów TK w – jak to stwierdził ETPC – procedurze, którą już raz uznano za

45 W niniejszym punkcie korzystam również z ustaleń poczynionych wcześniej – M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia składu siedmiu sędziów SN z 13.12.2023 r., KZP 5/23 (Krok w stronę koncepcji nieważności czy unieważnialności wyroku TK?, „Przegląd Sejmowy” 2024 (artykuł złożony do druku).*

46 Zob. kryteria *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, skarga nr 26374/18, § 233 oraz 237.

47 *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*, § 290.

48 *M.L. p. Polsce*, § 173.

naruszającą art. 6 ust. 1 EKPC⁴⁹. Powodem naruszenia EKPC jest nie tyle brak oznak niezawisłości sędziowskiej po stronie M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka (tych ETPC nie badał), ale „nieprawidłowości w procedurze [ich] wyboru”⁵⁰. W konsekwencji udział tych osób w orzekaniu przez TK czyni zawsze ten organ ukształtowanym w sposób niezgodny z prawem.

Modelowo wykonanie wyroku *M.L. p. Polsce* (przez TK) powinno polegać co najmniej na powstrzymaniu się od dalszego wyznaczania do składów M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka i orzekania przez nich w TK. W sytuacji niewykonania wyroku w sposób modelowy wykonanie wyroku ETPC przez Prezesa Rady Ministrów powinno polegać na powstrzymaniu się od dalszego ogłaszania w organie urzędowym orzeczeń TK wydanych w składzie z udziałem M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka. Nakaz takiego działania wynika z art. 9 Konstytucji w związku z art. 46 EKPC skonkretyzowanym po wyroku *M.L. p. Polsce*.

Uważam jednak, że wyrok *M.L. p. Polsce* nie daje jednoznacznych podstaw, by stwierdzić, że TK po 2016 r. w każdym wypadku nie jest sądem ustanowionym przez prawo w rozumieniu EKPC (tj. również, gdy orzeka bez udziału M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka, a z udziałem np. J. Przyłębskiej lub P. Pszczółkowskiego w składzie). Z jednej strony ETPC wskazuje, że przyczyną naruszenia EKPC jest wadliwy wybór tylko trzech osób do TK, z drugiej zaś dodaje, że nieprawidłowość ich wyboru „podważyła legitymację Trybunału Konstytucyjnego”⁵¹ oraz naruszyła zasadę praworządności, która ma znacznie szerszy zakres przedmiotowy

49 *M.L. p. Polsce*, § 173.

50 *M.L. p. Polsce*, § 174.

51 *M.L. p. Polsce*, § 174.

niż kwestia wymogów formalnych wyboru sędziów TK. Argumentu tego ETPC jednak nie rozstrzyga z uwagi na indywidualny charakter rozpoznawanej sprawy oraz brak związku z okolicznościami faktycznymi w sprawie skarżącej.

Wyrok w sprawie *M.L. p. Polsce* nie rozstrzyga kwalifikacji TK jako sądu ustanowionego przez prawo w rozumieniu EKPC, gdy organ ten orzeka w składzie wadliwie ukształtowanym z innych przyczyn niż wskazana powyżej (tj. z uwagi na wyznaczenie sędziów TK do składu albo zmianę składu TK z naruszeniem przez Prezesa TK przepisów o postępowaniu przed TK). Podobnie wyrok *M.L. p. Polsce* nie odnosi się do sytuacji, w której TK wyrokuje z udziałem K. Pawłowicz i S. Piotrowicza (a bez udziału M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka). Zarzucany przez skarżącą brak niezawisłości K. Pawłowicz oraz S. Piotrowicza nie był przedmiotem kontroli ETPC. Wyrok *M.L. p. Polsce* nie odnosi się też do sytuacji wyrokowania przez TK z udziałem Prezesa TK, którego wybrano z naruszeniem przepisów o postępowaniu przed TK. Zarzucane przez skarżącą naruszenia prawa przy wyborze J. Przyłębskiej nie były przedmiotem kontroli ETPC.

Podsumowując: od momentu uprawomocnienia się wyroku *M.L. p. Polsce* Polska pozostaje w stanie permanentnego naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC. Skoro z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji wydanie każdego negatywnego wyroku przez TK wpływa na treść zbioru norm prawnych w Polsce i ma znaczenie dla ich stosowania w praktyce, to z każdym kolejnym wyrokiem TK dotyczącym praw i wolności dochodzić będzie do sytuacji analogicznej do tej, którą ETPC uznał za arbitralną w wyroku *M.L. p. Polsce*. Dlatego ewentualne ogłoszenie w organie urzędowym orzeczenia TK wydanego w wadliwym bezprawnie składzie stanowiłoby naruszenie art. 46 ust. 1 EKPC oraz art. 9 Konstytucji.

V. Uzasadnienie odpowiedzi na pytanie drugie

1. Odpowiedź na pytanie dotyczące zamieszczenia informacji o uchwale Sejmu w dzienniku urzędowym wymaga osobnego rozstrzygnięcia dwóch zagadnień szczegółowych – czy działanie to stanowi naruszenie: 1) zasady ostateczności orzeczeń TK (zob. niżej pkt 2); 2) zasady pewności prawa oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jako zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji (zob. niżej pkt 3).

2. Na przestrzeni trzydziestu lat ostateczność orzeczeń TK była rozumiana względnie jednolicie i stabilnie w doktrynie prawa konstytucyjnego. Przyjęto, że pojęcie ostateczności ma charakter autonomiczny oraz absolutny. Różnie jednak opisywano zależności treściowe i przyczynowe między ostatecznością a mocą powszechnie obowiązującą orzeczeń TK. Zdaniem Z. Czeszejko-Sochackiego ostateczność to prawomocność formalna (niezaskarżalność) i materialna (niewzruszalność)⁵². Zdaniem M. Florczak-Wątor ostateczność oznacza niepodważalność orzeczeń TK przez inny organ (tj. brak możliwości uchylecia lub zmiany orzeczeń), niezaskarżalność (brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia lub wznowienia postępowania⁵³), niewzruszalność (brak możliwości zmiany zapadłego już orzeczenia przez sam TK)⁵⁴. Odnosząc się do ostateczności, W. Płowiec dodał, że ostateczność wyklucza poddanie orzeczeń TK nie tylko kontroli instancyjnej, ale także „innej weryfikacji” niż uchylene lub zmiana przez jakikolwiek organ

52 Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 339.

53 Odmienne w odniesieniu do wznowienia w jednym wypadku zob. W. Płowiec, *Orzeczenia...*, s. 57.

54 M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia...*, s. 50–51.

władzy publicznej⁵⁵. Zdaniem tego autora „to cecha ostateczności przesądza, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być uchylane, zmieniane czy poddane innej weryfikacji nie tylko w toku instancji, ale w ogóle w jakimkolwiek postępowaniu”⁵⁶. Zdaniem L. Garlickiego: „Niezaszarżalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby tworzenie procedur pozwalających na zakwestionowanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i poddanie badaniu jego prawidłowości, nawet gdyby miało się to dokonywać w łonie samego Trybunału. Innymi słowy, postępowanie w TK ma być jednoinstancyjne [...]. Niewzruszalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny. Ma ona przede wszystkim aspekt zewnętrzny, wykluczając powierzenie takiej kompetencji jakiegokolwiek innemu organowi państwowemu. Wynika to z samej istoty sądu konstytucyjnego, a zwłaszcza z jego niezależności funkcjonalnej i odrębności kompetencyjnej. Wyraża też, w sposób niebudzący wątpliwości, zerwanie z poddaniem orzeczeń TK weryfikacji przez Sejm, stanowiącym istotę rozwiązań przyjętych w latach 1982–1997”⁵⁷.

Kategoryczne i jednoznaczne rozumienie ostateczności zostało sformułowane również w orzecznictwie TK. W sprawie K 13/02 TK stwierdził, że: „Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na podstawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego

55 W. Płowiec, *Orzeczenia...*, s. 55.

56 W. Płowiec, *Orzeczenia...*, s. 58.

57 L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 190 [w:] Konstytucja...*, s. 4–5.

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego („pozytywnego”) upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”.

W wydanym później wyroku K 47/15 TK podtrzymał swój pogląd i stwierdził, że: „[...] jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na ich wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania w razie wydania orzeczenia w sprawie indywidualnej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją). Ani sam Trybunał, ani żaden organ zewnętrzny nie mógłby uchylić ani zmienić kończącego postępowanie orzeczenia wydanego przez skład orzekający Trybunału, nawet gdyby orzeczenie to zostałyby wydane na podstawie przepisów, które później zostały ocenione jako niezgodne z Konstytucją. Nie jest w szczególności dopuszczalne odpowiednie zastosowanie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej”.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił w wyroku K 47/15, że: „[...] ostateczność i powszechna moc obowiązująca niniejszego wyroku [...] oznacza, że w świetle Konstytucji nie może on zostać

skutecznie zakwestionowany przez inne organy państwa. Organy te są natomiast zobowiązane do jego wykonania i respektowania”.

W tym kontekście wyrażam pogląd, że zamieszczenie informacji o uchwale Sejmu z 6.03.2024 r. w dzienniku urzędowym, która to informacja nie ingeruje w treść orzeczenia TK, nie narusza paradygmatu ostateczności orzeczeń TK. Nie dochodzi bowiem naruszenia prawomocności formalnej lub materialnej. Informacja taka nie zmienia, nie uchyla, nie modyfikuje orzeczenia TK. Nie prowadzi też ani do „skutecznego zakwestionowania” (by użyć słów z wyroku K 47/15), ani do „innej weryfikacji” (by użyć słów przedstawicieli doktryny) orzeczenia TK⁵⁸. Podniesione powyżej argumenty dotyczące prawnomiędzynarodowego i konstytucyjnego źródła klasyfikacji wyroku TK jako naruszającego prawo pozostają aktualne (zob. pkt III opinii). Zamieszczając stosowną informację, organ dokonujący urzędowego ogłoszenia nie przeprowadza samodzielnej klasyfikacji wyroków TK, ale działa wykonawczo względem wyroku ETPC i zgodnie z art. 9 Konstytucji. Nie dostrzegam też podstaw, by taką sytuację postrzegać analogicznie do weryfikacji orzeczeń TK przez Sejm, od której prawodawca konstytucyjny odstąpił.

3. W wyroku K 35/15 TK precyzyjnie wskazał na *ratio* urzędowego ogłaszania orzeczeń TK. Trybunał stwierdził bowiem, że: „[...] ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia bowiem wszystkim adresatom tego orzeczenia, a zatem zarówno obywatelom, jak i organom państwa, zapoznanie się ze zmianą prawa dokonaną przez TK oraz dostosowanie do

58 Odrębnym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, czy sama uchwała Sejmu z 6.03.2024 r. wpisuje się w paradygmat ostateczności, jeżeli rozumieć ją również jako bezwzględny zakaz „innej weryfikacji” orzeczenia TK. Zagadnienie to wykracza poza zakres niniejszej opinii.

owej zmiany prawa swojego zachowania lub działania. Ogłoszenie orzeczenia TK w urzędowym organie promulgacyjnym służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Biorąc powyższe pod uwagę, uważam, że zamieszczenie informacji o uchwale Sejmu z 6.03.2024 r. w dzienniku urzędowym nie narusza zasady pewności prawa. Informacja tego rodzaju nie wpływa wszakże na moment lub zakres zmiany prawa w następstwie orzeczenia TK. Zmiana ta następuje z chwilą urzędowego ogłoszenia i z mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji. Tym samym zamieszczenie informacji nie prowadzi do destabilizacji porządku prawnego. Nie powoduje, iż adresaci norm prawnych nie mogą poznać swoich obowiązków względnie uprawnień po wyroku TK, a w dalszej perspektywie – dostosować swojego zachowania do nowego stanu prawnego.

Nie sędzę też, aby zamieszczenie wspomnianej informacji mogło zakwestionować – chroniony konstytucyjnie (co istotne!) – autorytet TK w sytuacji, w której częścią porządku prawnego są ostateczne i wiążące orzeczenia międzynarodowego trybunału o naruszeniu przez TK prawa międzynarodowego oraz orzeczenia SN kwestionujące legalność działania TK⁵⁹. W tym kontekście zamieszczenie stosownej informacji może służyć umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jako przejaw transparentności oraz współdziałania organów władzy publicznej. Obie wartości są chronione konstytucyjnie przez Preambułę i rozdział I Konstytucji.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że zamieszczenie takiej informacji odpowiada – wypracowanemu w orzecznictwie⁶⁰ – ro-

59 Np. cyt. postanowienie SN w sprawie I KZP 5/23.

60 Zamiast wielu zob. wyrok TK z 13.11.2013 r., (P 25/12, OTK ZU 2013, nr 8, poz. 122).

zumieniu „informacji publicznej” z art. 61 ust. 1 Konstytucji, która może być udostępniona nie tylko na wniosek, ale również z inicjatywy własnej⁶¹ organu władzy publicznej.

Ponadto zamieszczanie takiej informacji może sprzyjać efektywności faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody⁶², jeżeli została wyrządzona niezgodnym z prawem orzeczeniem TK⁶³.

Na marginesie można tylko zauważyć, że samo zamieszczenie wspomnianej informacji nie prowadzi do naruszenia zasady efektywności działania organów władzy publicznej (w znaczeniu, które zasadzie tej TK nadał m.in. w wyrokach K 47/15 oraz K 39/16). To od zgodnego z prawem międzynarodowym i konstytucyjnym działania samego TK zależy *ratio* zamieszczenia wspomnianej informacji.

61 Np. M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 61 [w:] Konstytucja...*, red. P. Tuleja, s. 228.

62 Szerzej o koncepcji wynagrodzenia szkód za naruszenie praw człowieka w kryzysie praworządności zob. E. Bagińska, *Zadośćuczynienie za naruszenie praw i wolności człowieka w dobie kryzysu praworządności (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „PiP” 2024, nr 3, s. 158 i n.

63 Szerzej o warunkach możliwości odpowiedzialności odszkodowawczej TK zob. M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021, s. 471.

