WERONIKA ŚCIBOR

Uchwały Sejmu jako przedmiot kontroli w kognicji i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Sejm Resolutions as a Subject of Review in the Jurisdiction and Case Law of the Constitutional Tribunal

Abstract

The issue of reviewing the constitutionality of Sejm resolutions is one of the most significant matters concerning the political system, particularly over the last ten years or so. This paper discusses the Constitutional Tribunal's powers to examine the hierarchical conformity of Sejm resolutions as acts of domestic law, as conferred upon it by the current Constitution. The paper outlines the characteristics of Sejm resolutions and sets out the *sine qua non* conditions for such acts to be subject to review in proceedings before the Constitutional Tribunal. The issue of the normativity of the Sejm's acts of internal law remains fundamental to the coherence of the legal system and the protection of the rule of law. The paper also provides an overview of the Polish Constitutional Tribunal's case law to date regarding the review of the constitutionality of resolutions of the Sejm of the Republic of Poland since 1997. The analysis carried out in relation to the research problem at hand confirms the thesis that the current legal regulations correspond to the intentions of the framers of the constitution regarding the scope of the Constitutional Tribunal's powers to review internal legislative acts adopted by the Sejm. The discussion takes into account *de lege lata* observations concerning the legal provisions and practice in proceedings before the Constitutional Tribunal regarding the review of the Sejm's resolutions for compliance with the specified standards of review. The analysis culminates in research proposals concerning the need for legislative changes at the constitutional level. This paper was written using historical-legal and dogmatic-legal methods.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny, uchwała, kontrola konstytucyjności

KEYWORDS: constitutional law, Constitutional Tribunal, resolution, constitutional review

WERONIKA ŚCIBOR – magister prawa, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, e-mail: wer.weglowska@gmail.com, ORCID – 0000-0003-1837-9314.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/AVTF4202

1 Wstęp

Zagadnienie kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu jest jedną z najbardziej istotnych kwestii ustrojowych, w szczególności w ostatnich ponad dziesięciu latach trwającego sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego i permanentnego podważania statusu jego sędziów. W ostatnich dwóch latach zagadnienie to zyskuje na aktualności tym bardziej ze względu na wzmożoną aktywność większości sejmowej w podejmowaniu uchwał. Omówienie niniejszego tematu ma szczególne znaczenie ze względu na trwający i niewątpliwie stale pogłębiający się problem skutecznego funkcjonowania sądu prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Problem normatywności aktów prawa wewnętrznego Sejmu ma znaczenie fundamentalne dla spójności systemu prawa i ochrony zasady praworządności. Dokonane przez ustrojodawcę wyłączenie spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego kontroli części aktów uchwalanych przez centralne organy państwowe ma jednakże swoje istotne skutki, które znacząco wpłynęły na aktualny stan sporu będącego na granicy prawa i polityki. Uzasadnienie intencji prawodawcy dotyczących ukształtowania omawianego ograniczenia kompetencji Trybunału wymaga przeprowadzenia analizy pozycji sądu prawa w systemie organów państwowych oraz jego relacji z Sejmem.

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego sądowej kontroli konstytucyjności prawa stanowiło jeden z postulatów sformułowanych w trakcie I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność" w październiku 1981 r. Wskutek nowelizacji Konstytucji PRL[1] przeprowadzonej w 1982 r. ustawą o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[2] wprowadzono sądową kontrolę konstytucyjności prawa i utworzono Trybunał Konstytucyjny. Miał on orzekać „o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych"[3].

Po zakończeniu stanu wojennego uchwalono ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym[4]. Trybunał rozpoczął działalność

1 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 ze zm.).

2 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1982 r., nr 11, poz. 83).

3 Ibidem, art. 1 pkt 3.

4 Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1985 r., nr 22, poz. 98).

orzeczniczą w 1986 r. Zgodnie z art. 1 tej ustawy do kognicji TK należało orzekanie o zgodności: 1) z Konstytucją – aktów ustawodawczych: ustaw oraz dekretów zatwierdzonych przez Sejm, 2) z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi – innych niż wymienione w pkt 1 aktów normatywnych (aktów ustanawiających normy prawne) wydawanych przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe. Takie ukształtowanie kognicji, a tym samym pozycji Trybunału Konstytucyjnego stanowi urzeczywistnienie koncepcji austriackiego filozofa prawa Hansa Kelsena dotyczącej modelu sądu konstytucyjnego pełniącego rolę tzw. negatywnego ustawodawcy. Pełną autonomię, w tym ostateczność swoich orzeczeń, TK uzyskał jednak dopiero na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[5].

2 | Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do oceny uchwał Sejmu w świetle Konstytucji z 1997 roku

Regulacja art. 188 ustawy zasadniczej określa właściwość Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących badania:

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Należy zauważyć, że sensem istnienia sądu konstytucyjnego pozostaje możliwość badania zgodności z aktami hierarchicznie wyższymi wszelkich aktów, które ustanawiają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym[6]. Nie może bowiem istnieć w obrocie prawnym akt normatywny, który pozostawałby poza kognicją sądu konstytucyjnego. Należy zatem podkreślić,

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

6 Bogusław Naleziński, „Komentarz do art. 188", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, LEX). [dostęp: 16.01.2026].

że dopuszczalność kontroli przez TK nie może zostać ograniczona wyłącznie do aktów wymienionych *explicite* w art. 188 pkt 1-3[7].

Koncentrując się na kompetencji TK do orzekania o zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe (art. 188 pkt 3 Konstytucji), należy wskazać, że nie ma znaczenia forma, nazwa czy tryb uchwalenia takiego aktu, aby mógł zostać uczyniony przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że to nie przepisy prawne jako jednostki redakcyjne tekstu prawnego, ale zdekodowane z nich normy prawne o charakterze generalno-abstrakcyjnym stanowią przedmiot hierarchicznej kontroli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej ustawy zasadniczej wskazywano na przyjęcie tzw. materialnej koncepcji aktu normatywnego. Już w orzeczeniu z 7 czerwca 1989 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)". Trybunał wyjaśnił zatem, że – realizując swoją kognicję zgodnie z Konstytucją i rozważając dany akt prawotwórczy – zobowiązany jest uwzględnić charakter norm zawartych w kontrolowanym akcie[8]. W postanowieniu z 6 grudnia 1994 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „cecha generalności dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę […] i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy będą określone rodzajowo a nie indywidualnie, zaś abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata"[9].

---

7 Witold Płowiec, „Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego" *Państwo i Prawo*, nr 2 (2017): 36–53.

8 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10.

9 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994, poz. 41. Zob. także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, cz. I, poz. 13; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 1999 r., U 5/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 99; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2000 r., P 13/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 68.

W judykaturze Trybunału podkreślono także, że przedmiotem kontroli może być „każda regulacja zawierająca w swej treści normy prawne, tzn. generalne reguły postępowania skierowane do abstrakcyjnie określonego adresata”[10]. Trybunał nie uzależnia natomiast swojej kognicji przeprowadzenia kontroli danego aktu i przyznania mu charakteru normatywnego od jego nazwy. Dlatego też uznaje się, że określona uchwała, wytyczne, pisma okólne czy obwieszczenia mogą mieć charakter normatywny i w konsekwencji podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał bezsprzecznie przesądził również, że przedmiot kontroli nie jest ograniczony wyłącznie do aktów stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji. Kognicją TK objęte są także akty wydawane na podstawie art. 93 Konstytucji. Przedmiotem kontroli Trybunału uczynić można każdą regulację podustawową, która zawiera w swej treści normy prawne i została wydana przez centralny organ państwowy (art. 188 pkt 3 Konstytucji)[11].

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dokonał wyróżnienia dwóch cech przesądzających o normatywnym charakterze danego aktu prawnego. Po pierwsze, zakwalifikowanie aktu jako źródła prawa przez Konstytucję stanowi spełnienie kryterium formalnego. Po drugie, kryterium materialne spełnia zawarcie w treści aktu norm prawnych (o charakterze generalnym). Jak wskazali Andrzej Mączyński i Jacek Podkowik „[a]ktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, lecz także akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP jako «przepisy prawa». Spełnienie choćby jednego ze wskazanych kryteriów determinuje objęcie danego aktu kognicją TK w badaniu jego hierarchicznej zgodności”[12].

Taki pogląd dotyczący kryterium treści aktu poddawanego kontroli, wypracowany i ugruntowany w orzecznictwie TK, jak również zbieżne z nim stanowisko doktryny, przesądziły m.in. o dopuszczalności uznania kognicji Trybunału Konstytucyjnego wobec uchwał Sejmu jako aktów wewnętrznie

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 Andrzej Mączyński, Jacek Podkowik, „Komentarz do art. 188”, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016), nb 81, Legalis [dostęp: 25.01.2026].

obowiązujących, ale mogących wykazywać walor normatywności[13]. W piśmiennictwie wskazuje się, że należy domniemywać kognicję Trybunału Konstytucyjnego wobec wszelkich aktów wydawanych przez centralne organy państwowe, wyrażających nowość normatywną oraz generalne i abstrakcyjne reguły zachowań[14].

Badaniu podlega także każda jednostka redakcyjna aktu normatywnego, np. „nie można z góry wykluczyć możliwości odkodowania z preambuły norm prawnych lub ich elementów"[15]. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „[n]ie budzi wątpliwości, że preambuła jest taką częścią aktu normatywnego, która pełni funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni jego części artykułowanej. Brak natomiast zgody co do tego, czy preambuła zawiera normy prawne lub ich elementy"[16].

Przyjęcie swoistego domniemania normatywności aktów prawnych, a tym samym kognicji Trybunału, ma istotne znaczenie w szczególności dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Przy tak znaczącej liczbie aktów prawnych o niejednoznacznym charakterze niedopuszczalne jest pozostawienie ich poza kontrolą konstytucyjności. Każda jednostka redakcyjna tekstu prawnego, która ustanawia choćby fragmentarycznie normę prawną (wobec tzw. rozczłonkowania treściowego normy prawnej), a więc ma znaczenie normatywne, musi być objęta taką kontrolą. Jak trafnie wskazuje Elżbieta Gierach, w przeciwnym wypadku prawodawca mógłby arbitralnie ograniczać zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego[17].

3 Charakter uchwał Sejmu

Na gruncie regulacji Konstytucji z 1997 roku Sejm został ustanowiony jako jeden z organów władzy ustawodawczej. Do zadań izby niższej parlamentu

13 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

14 Zob. np. Marek Zubik, „«Akt normatywny» jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego" *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (2014): 731–746.

15 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

16 Ibidem. Zob. Sławomir Lewandowski, „Kontrowersje wokół preambuł" *Studia Iuridica*, nr 31 (1996): 87–95.

17 Elżbieta Gierach, „Konstytucyjne standardy sądowej kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu", [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. Mirosław Granat (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2019), 286.

należy przede wszystkim realizacja funkcji ustawodawczej *sensu stricte*. Mając jednakże na względzie szereg kompetencji przysługujących Sejmowi zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi przepisami, organ ten może także podejmować innego rodzaju działania o charakterze autonomicznym lub wpływające na inne organy publiczne oraz jednostkę. Prace Sejmu niejednokrotnie wiążą się z działalnością prawotwórczą czy kompetencją kreacyjną w postaci podejmowania uchwał o różnorakim charakterze.

Regulamin Sejmu wyróżnia cztery rodzaje uchwał podejmowanych przez tę izbę: rezolucje – zawierające wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania; deklaracje – zawierające zobowiązanie do określonego postępowania; apele – zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania; i oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie[18].

Podkreślić należy, że uchwały Sejmu stanowią źródła prawa wewnętrznie obowiązującego i jako takie akty nie mogą ingerować w prawną niezależność i autonomię innych organów państwa niezależnych od władzy ustawodawczej. Uchwała jako akt normatywny, zgodnie z dyspozycją art. 93 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi ją wydającemu i podlega kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3). Niedopuszczalnym pozostaje zatem wyrażanie w uchwałach Sejmu żądań w zakresie sprecyzowanego sposobu ukształtowania innych organów państwa czy ich metod działania, prób kreowania treści orzecznictwa sądowego, jak również zobowiązywania organów do konkretnego rodzaju postępowania. Wystąpienia takie naruszają istotę rozdzielonych władz, pozostają poza sferą realizacji działań ustawodawczych czy funkcji kreacyjnej i są całkowicie niewiążące dla adresata[19].

18 Art. 69 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

19 Marcin Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012), 244–245.

4 | Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego

Warunkiem *sine qua non* objęcia uchwały Sejmu kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje jej normatywność. Spod kontroli wyłączone są zatem, co do zasady, uchwały, które np. przewidują utworzenie komisji sejmowej, określenie jej składu osobowego i nazwy, jak również uchwały dotyczące wyboru określonych osób na stanowiska państwowe[20]. Analizując orzecznictwo Trybunału, należy zwrócić szczególną uwagę na wyrok z 22 września 2006 roku, sygn. U 4/06[21]. W orzeczeniu w sprawie U 4/06 Trybunał uznał, że „[n]ormatywność uchwał centralnych organów państwowych zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego powinna być zatem stwierdzona przed wydaniem orzeczenia co do *meritum*. Jeżeli Trybunał uzna, że dana uchwała nie ma charakteru normatywnego, wówczas postępowanie umarza. Aby jednak można było stwierdzić, że uchwała nie ma charakteru normatywnego, konieczne jest dokonanie analizy jej treści. Umorzenie postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, bez badania treści uchwały sejmowej byłoby uzasadnione, gdyby konstytucyjna charakterystyka tego rodzaju aktu prawnego wykluczała jego normatywność".

W postanowieniu z 7 stycznia 2016 roku, sygn. U 8/15, 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»".

Należy zatem podkreślić, że TK jest zobowiązany każdorazowo dokonać oceny dopuszczalności kontroli poszczególnych aktów prawnych w perspektywie art. 188 pkt 3 Konstytucji. Przepis ten bowiem nie wyłącza definitywnie dopuszczalności kontroli aktów stanowionych przez centralne

20 Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1.

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109. Zob. także: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1992 r., U 14/92, OTK 1992, nr 1, poz. 25; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2.

organy państwowe, w tym uchwał Sejmu, które z definicji zawierają normy indywidualne i konkretne. Istnieje bowiem możliwość, że akt taki istotnie modyfikuje treść norm prawnych albo wkracza w materię zarezerwowaną dla aktów normatywnych[22].

Po 1997 roku Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie poddawał hierarchicznej kontroli uchwały Sejmu. Zawisłe przed nim postępowania dotyczyły uchwał w sprawie powołania i zakresu działania komisji śledczych czy procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Tylko raz Trybunał Konstytucyjny zajął się zbadaniem uchwały w sprawie „usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego".

W postępowaniach hierarchicznej kontroli uchwał dotyczących komisji śledczych przedmiotem kontroli pozostawało określenie zakresu i przedmiotu ich działania. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału dostrzeżono, iż „[z] jednej strony uchwała taka jest aktem kreacji w zakresie, w jakim powołuje konkretną komisję śledczą, a zatem jest jednostkowym aktem stosowania prawa. Z drugiej jednak strony uchwała taka wyraża również normy generalno-abstrakcyjne, w zakresie, w jakim wyznacza zakres działania powołanej komisji śledczej oraz sprawę, którą ma ona zbadać"[23]. Taka uchwała Sejmu posiada zatem walor normatywności, bowiem wskazuje granice korzystania z uprawnień, odtwarzając je z uregulowań ustawowych. Należy także podkreślić, że uchwałodawca zobligowany jest do określenia działalności komisji śledczej w sposób zgodny z normami i zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli sejmowej. Zgodnie z art. 111 Konstytucji komisja śledcza może być powołana „do zbadania określonej sprawy". Określoność sprawy jest zatem przesłanką konstytucyjności działania komisji jako komisji śledczej i pozostaje przedmiotem hierarchicznej kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Odmiennym charakterem wyróżniają się natomiast uchwały o wyborze konkretnej osoby na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jak podkreślono w orzecznictwie TK, uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego zaliczane są do kategorii uchwał nieprawotwórczych, za pomocą których Sejm realizuje funkcję kreacyjną w odniesieniu do organów władzy publicznej, mają co do zasady charakter indywidualny i konkretny. Nie spełniają ani kryterium formalnego, ani kryterium materialnego, a więc

22 Mączyński, Podkowik, „Komentarz do art. 188", nb 101.

23 Takie stanowisko TK przyjął w wyroku w sprawie U 4/06, jak i w późniejszych, np. w wyroku z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

nie podlegają kognicji sądu konstytucyjnego[24]. Pogląd taki został utrwalony nie tylko w judykaturze, ale również w doktrynie[25]. W toku rozpatrywania spraw przed TK pod ewentualną rozwagę poddawano możliwość zbadania takiej uchwały wyłącznie w zakresie kompetencji organu do jej wydania[26].

Jak wyżej wspomniano, TK tylko raz w swoim orzecznictwie dokonał oceny zgodności z Konstytucją uchwały Sejmu „w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego[27]". W wyroku z 28 maja 2024 roku[28] TK jednoznacznie stwierdził, że Sejm wydał tę uchwałę bez podstawy prawnej. Ponadto, w ocenie TK, Sejm podjął próbę powszechnego zakazania wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które na podstawie uchwały i kryteriów w niej wyrażonych mogłyby zostać uznane za wydane z naruszeniem prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalnym pozostaje takie ukształtowanie uchwały przez Sejm, w której rażąco naruszono standardy demokratycznego państwa prawnego w postaci konstytucyjnej zasady praworządności formalnej oraz konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy. Treść skontrolowanej uchwały obejmowała bowiem podważenie statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego sprawujących urzędy sędziowskie od kilku lat, jak również zanegowanie realizacji prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postaci powołania prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto w uchwale tej wyrażony został apel do sędziów Trybunału Konstytucyjnego o rezygnację. Uchwała ta była także wielokrotnie wskazywana przez uczestników postępowania jako uzasadniająca brak wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków w zakresie czynnego udziału w postępowaniach przed Trybunałem

24 Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11.

25 Zob. np. Piotr Radziewicz, „Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)" *Państwo i Prawo*, nr 7 (2016): 51, 64; Bartosz Skwara, „Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. akt U 8/15)" *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2016): 158.

26 Zob. zdania odrębne Marka Zubika i Andrzeja Wróbla do postanowienia TK w sprawie o sygn. U 8/15.

27 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2024 r., poz. 198).

28 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2024 r., U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65.

Konstytucyjnym[29]. W wyroku w przedmiotowej sprawie TK jednoznacznie ocenił, że „[w]olą i przekonaniem Sejmu, zrekonstruowanymi w oparciu o całość uchwały, jest to, że ustanowione przez niego normy mają charakter powszechnie obowiązujący, są skierowane do wszystkich organów władzy publicznej i do organów samorządów zawodowych prawników". Ponadto podkreślono, że „[u]stanowienie przez Sejm norm prawnych powszechnie obowiązujących w akcie prawa wewnętrznego skutkuje niezgodnością uchwały z konstytucyjną zasadą praworządności formalnej jako konsekwencji naruszenia konstytucyjnej zasady zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z art. 7 Konstytucji wynika nakaz działania organów władzy państwowej na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada praworządności formalnej (zasada legalizmu) oznacza obowiązek przestrzegania prawa przez Sejm, w szczególności zakaz przekraczania kompetencji przyznanej w Konstytucji. Art. 7 ustawy zasadniczej zakazuje podejmowania aktywności prawodawczej organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i wyrok TK o sygn. U 2/20)".

Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie stanowi przykład modelowej realizacji kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe. Sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2024 roku w sprawie o sygn. U 5/24 oraz zawarta w jego uzasadnieniu argumentacja merytorycznie zasługuje na pełną aprobatę. Po pierwsze należy podkreślić, że niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa jest próba derogowania uchwałą Sejmu postanowień Konstytucji i ustaw oraz podważanie legitymacji sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm zawarł w uchwale stanowisko, iż „[n]aruszenia 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".

29 Zob. np. pisma Prokuratora Generalnego kierowane do TK z: 4 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 12/23, K 15/23, K 16/23, SK 62/22, SK 75/23, SK 87/23, SK 91/23, SK 97/23; 10 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 28/23, U 2/23, SK 83/22, SK 14/23, SK 22/23, SK 72/23, SK 78/23, SK 4/24, SK 5/24, SK 7/24, SK 19/24, SK 20/24, SK 21/24, SK 22/24; 29 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 5/23, P 5/23, P 1/24, SK 34/23, SK 100/23; 30 kwietnia 2024 r., w sprawach o sygn.: K 19/23, P 11/23; 8 maja 2024 r., w sprawie o sygn. SK 15/24.

Należy wskazać, że podjęcie przez Sejm niniejszej uchwały i interpretacja zawartych w niej stwierdzeń stanowią podstawę do niepublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Działanie takie stoi w całkowitej sprzeczności z art. 190 ust. 2 Konstytucji (stanowiącym o obowiązku niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń TK w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony) oraz art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[30], zgodnie z którym, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. W tym zakresie uchwała Sejmu, mimo charakteru wewnętrznego, wywarła skutek generalny i abstrakcyjny oraz miała wpływ na sytuację prawną jednostki w zakresie konstytucyjnych praw i wolności. Można tu chociażby wskazać, że nieopublikowanie w Dzienniku Ustaw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 roku w sprawie o sygn. SK 140/20[31] stanowiło podstawę do odmowy ponownego przeliczenia świadczeń emerytalnych uprawnionych osób przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Podobnie, wbrew wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 9 lipca 2025 roku w sprawie o sygn. SK 64/20[32], w którym uznano, że niezłożenie oświadczenia nie może prowadzić do pozbawienia podatnika prawa do ulgi, Naczelny Sąd Administracyjny odrzuca wnioski o wznowienie postępowań. Jedyną tego przyczyną jest niewykonanie konstytucyjnego obowiązku opublikowania orzeczenia Trybunału w „Dzienniku Ustaw".

Podjęcie przez Sejm niniejszej uchwały oraz jej skutki doprowadziły do uniemożliwienia realizacji konstytucyjnych praw obywateli. Zawarcie w uchwale Sejmu swoistego usprawiedliwienia dla nierespektowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego doprowadziło do faktycznego wyłączenia działalności systemu ochrony praw jednostki i kontroli konstytucyjności prawa. Na marginesie należy zauważyć, że trafne orzeczenie Trybunału w niniejszej sprawie również nie zostało opublikowane, a przedmiotowa uchwała, pomimo utraty domniemania konstytucyjności, nadal funkcjonuje w obrocie prawnym.

30 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 r., SK 140/20, OTK ZU A/2024, poz. 67.

32 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2025 r., SK 64/20, OTK ZU A/2025, poz. 73.

5 | Podsumowanie – uwagi *de lege lata*

Uchwały Sejmu stanowią jedną z form aktywności umożliwiającą wyrażanie woli przez tę izbę parlamentu. Biorąc pod uwagę scentralizowany model kontroli konstytucyjności należy uznać, że trafnie wskazuje się w doktrynie, iż „[a]ktualność zachowuje […] pogląd, wyrażony jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, zgodnie z którym «[w] demokratycznym państwie prawnym, a więc w państwie opierającym się o zasadę podziału władz niedopuszczalne jest stanowienie norm prawnych, które nie podlegałyby ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją w trybie pozwalającym na usunięcie występujących sprzeczności. W szczególności niedopuszczalny byłby brak takiej kontroli w stosunku do norm prawnych ustanawianych przez najwyższy organ władzy ustawodawczej, którego funkcją jest stanowienie prawa. Przyjęcie odmiennej interpretacji otwierałoby drogę do dowolnego stanowienia w drodze uchwał regulacji prawnych niepodlegających ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją i ustawami» (orzecz. TK z 19.6.1992 r., U 6/92, OTK 1992, Nr 1, poz. 13)”[33]. Należy zatem zauważyć, że dotychczasowe uregulowania prawne czynią zadość wymaganiom i urzeczywistniają cele stawiane przez ustrojodawcę sądownictwu konstytucyjnemu. Objęcie kognicją Trybunału Konstytucyjnego wszelkich aktów o charakterze normatywnym skutecznie chroni prawa i wolności jednostki przed arbitralnością jakiejkolwiek władzy, w tym przypadku ustawodawczej. Jednocześnie wyłączenie z kompetencji sądu konstytucyjnego dokonywania kontroli innych uchwał, w szczególności uchwał dotyczących wyboru sędziów TK o charakterze indywidualno-konkretnym, uwzględnia konstytucyjne postanowienia w zakresie autonomiczności niezależnych od Sejmu organów władzy państwowej. Należy uznać, że Trybunał Konstytucyjny słusznie nie otrzymał od prawodawcy kognicji do kontrolowania uchwał o charakterze nienormatywnym, np. uchwał indywidualno-konkretnych o wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Realizacja takiej kompetencji mogłaby bowiem godzić w zasadę podziału władzy oraz grozić znaczącą ingerencją organu władzy sądowniczej w wykonywanie przez Sejm funkcji kreacyjnej. Przyznanie Trybunałowi takiej kognicji mogłoby także skutkować paraliżem przeprowadzenia danej procedury czy zawieszeniem pracy nad podejmowanym w uchwale zagadnieniem (np. w przypadku wydania

33 Mączyński, Podkowik, „Komentarz do art. 188”, nb 83.

postanowienia zabezpieczającego na podstawie art. 755 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego[34] w związku z art. 36 ustawy z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[35]).

Ze względu na zasadę autonomii parlamentu, ale i zasadę państwa prawa, obowiązujący zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego skutecznie realizuje zamierzenie prawodawcy. Doświadczenia ostatnich jedenastu lat wobec trwającego i stale pogłębiającego się sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego pokazują jednak, że regulacje konstytucyjne niewątpliwie wymagają aktualizacji i doprecyzowania w pewnych aspektach. Obowiązujący stan prawny i niedookreśloność postanowień Konstytucji przyczyniają się do utrzymywania nierozwiązywalnego na ten moment sporu politycznego. Przenosząc to na płaszczyznę sytuacji Trybunału Konstytucyjnego i obsadzania wakatów, obserwujemy, że każda z dotychczas podejmowanych prób przeprowadzenia działań naprawczych przez organy władzy ustawodawczej czy wykonawczej lub wydawanych rozstrzygnięć przez organy władzy sądowniczej, w tym sam Trybunał Konstytucyjny, spotykała się bowiem z kwestionowaniem przez minimum jedną stronę konfliktu politycznego. Bezsprzecznie obecny stan rzeczy nie prowadzi do podniesienia poziomu skuteczności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz efektywnego stania na straży praworządności i ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wydaje się, że jedynie wprowadzenie zmian legislacyjnych w ustawie zasadniczej może uwolnić Trybunał Konstytucyjny z roli oręża politycznego i przywrócić mu należną pozycję w systemie organów państwowych.

Bibliografia

Gierach Elżbieta, „Konstytucyjne standardy sądowej kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu", [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. II, red. Mirosław Granat. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2019.

Mączyński Andrzej, Jacek Podkowik, „Komentarz do art. 188", [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, 2016.

34 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 468 ze zm.).

35 Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393).

Naleziński Bogusław, „Komentarz do art. 188", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Płowiec Witold, „Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego" *Państwo i Prawo*, nr 2 (2017): 36–53.

Radziewicz Piotr, „Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)" *Państwo i Prawo*, nr 7 (2016): 45–65.

Skwara Bartosz, „Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. akt U 8/15)" *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2016): 157–164.

Stębelski Marcin, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012.

Zubik Marek, „«Akt normatywny» jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego" *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (2014): 731–746.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode