



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2025 r.

Pozycja 81

WYROK

z dnia 15 lipca 2025 r.

Sygn. akt K 8/23

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Justyn Piskorski
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 19 lipca 2023 r. i w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) na posiedzeniach niejawnych w dniach 4 czerwca i 15 lipca 2025 r., wniosku Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności:

art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego, z art. 197, art. 190 ust. 5, art. 188, art. 189, art. 7 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), przez to, że odbiera Trybunałowi Konstytucyjnemu nadaną mu przez ustrojodawcę władzę orzekania w składzie wszystkich sędziów, co do których nie zachodzą żadne przeszkody faktyczne ani prawne do orzekania, i którzy wykonują prawny obowiązek udziału w orzekaniu, jest niezgodny z art. 188, art. 189 i art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną w jej preambule – w związku z art. 8 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 7 czerwca 2023 r. Prezes Rady Ministrów (dalej: wnioskodawca) wniósł o zbadanie, czy art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny (dalej także: Trybunał, TK) w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu TK, jest zgodny z art. 197, art. 190 ust. 5, art. 188, art. 189, art. 7 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji.

2. Zaskarżony art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK wprowadza minimalną, dopuszczalną w myśl ustawy liczbę sędziów tworzących pełny skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca podniósł, że pojęcie „pełnego składu” sędziów definiowane było różnorodnie na poziomie wielu aktów ustawowych regulujących działanie Trybunału Konstytucyjnego od 1985 roku. Wnioskodawca wskazał, że przemiany te wiązały się z wprowadzanymi przez ustawodawcę modyfikacjami regulacji dotyczącej instytucji kworum, która w istocie przesądza o osiągnięciu przez Trybunał Konstytucyjny zdolności orzeczniczej w pełnym składzie orzekającym. Wnioskodawca podniósł, że regulacja ta, wprowadzona po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego mocą ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) i podtrzymywana w kolejnych aktach ustawowych o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest daleka od stałości, wyrażając w różnym czasie odmienne założenia.

3. W zakresie niezgodności kwestionowanego przepisu z przytoczonymi w *petitum* wniosku wzorcami wnioskodawca podniósł, że regulacja ustawowa, o której mowa w art. 197 Konstytucji, nie może definiować odmiennie takich unormowań konstytucyjnych, które w sposób konkretny i szczegółowy przesądzają zarówno o kluczowych elementach organizacji sądu prawa, jak i o trybie postępowania przed tym organem. Wnioskodawca podkreślił, że ustawodawca jest związany konstytucyjnymi nakazami zagwarantowania sprawiedliwości proceduralnej oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a zatem nie może przyjmować rozwiązań dysfunkcyjnych dla sędziowskiego procesu decyzyjnego. Wnioskodawca podniósł w tym kontekście, że mając na względzie brzmienie art. 197 Konstytucji, ustawodawca winien gwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o kryteria zawarte w Konstytucji, a więc nie ma pełnej swobody w zakresie kształtowania organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W opinii wnioskodawcy, ustawodawca winien brać pod uwagę, że funkcje i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego muszą być wykonywane skutecznie, rzetelnie, w sposób niezawisły i bez nieuzasadnionej zwłoki, określony zaś ustawowo ustrój Trybunału nie może stwarzać okazji do paraliżowania jego działalności, w tym z powodu zachowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że konstytucyjna regulacja dotycząca uzyskania większości głosów w obrębie składu orzekającego TK ma charakter gwarancyjny, którego celem jest zapobieganie modyfikowaniu przez ustawodawcę zwykłego mechanizmów decyzyjnych w Trybunale. Stąd, konstytucyjny kontekst powyższego rozwiązania oznacza, w opinii wnioskodawcy, niedopuszczalność wprowadzenia drogą ustawy na przykład zasady jednomyślności jako warunku zapadnięcia orzeczenia lub przyznania głosu decydującego przewodniczącemu składu orzekającego Trybunału. Wnioskodawca podniósł również, że

szczególna pozycja ustrojowa polskiego sądu prawa, która wynika z jego kompetencji wskazanych w art. 188 i art. 189 Konstytucji, ma doniosłe znaczenie zarówno dla spójności systemu prawa, jak i dla realizacji gwarancji leżących u podstaw aksjologii konstytucyjnej oraz dla funkcjonowania ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca podkreślił w tym kontekście, że powinnością ustawodawcy jest zapewnienie Trybunałowi faktycznej zdolności do wywiązywania się z przypisanych obowiązków, czemu na przeszkodzie nie może stać regulacja ustawowa choćby potencjalnie uniemożliwiająca Trybunałowi wykonywanie powierzonych zadań.

W kontekście wyrażonej w art. 7 Konstytucji ustrojowej zasady legalizmu wnioskodawca podniósł, że za niedopuszczalną należy uznać jakąkolwiek domniemaną kompetencję organów władzy publicznej, a także dowolne, arbitralne jej wykonywanie. W opinii wnioskodawcy, wprowadzenie do porządku prawnego przez ustawodawcę zwykłego instytutu kwozum dla pełnego składu orzeczniczego, koniecznej dla osiągnięcia przez Trybunał zdolności do realizowania kompetencji orzeczniczych, nie znajduje oparcia w Konstytucji ani w przepisach określających kompetencje ustawodawcy jako organu władzy publicznej. Podobnie wnioskodawca odniósł się do wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności ustawy zasadniczej, podnosząc, że niedopuszczalne jest modyfikowanie regulacji konstytucyjnej drogą ustawy zwykłej, w szczególności gdy przepis Konstytucji jest zupełny i umożliwia samodzielne stosowanie wynikającej z niego normy.

4. W uzasadnieniu powyższych zarzutów wnioskodawca podniósł, że ogólne upoważnienie ustawodawcy do regulowania wszelkich spraw przez siebie wybranych wywodzone z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru treściowo nieograniczonego (bezwzględne). Wnioskodawca wskazał, że upoważnienie to podlega ograniczeniu ze względu na zakaz wkraczania w materię konstytucyjną: ustawodawca zwykły nie może arbitralnie modyfikować unormowań konstytucyjnych, a realizacja jego kompetencji prawodawczej nie może prowadzić do zakwestionowania nadrzędnego charakteru normowań konstytucyjnych.

W opinii wnioskodawcy, zagadnienie minimalnej wymaganej liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego warunkującej osiągnięcie zdolności do orzekania w pełnym składzie należy do materii uregulowanej w przepisach ustawy zasadniczej odczytywanych w kontekście konstytucyjnych standardów rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, przestrzegania zakresu kompetencji przez ustawodawcę oraz efektywnej, niezakłóconej realizacji kompetencji przez Trybunał, a także poszanowania nadrzędnej roli Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, skoro ustrojodawca określił precyzyjnie liczbę sędziów, z których składa się Trybunał Konstytucyjny, to przepis pozwalający na pominięcie niektórych sędziów przy ustalaniu pełnego składu należy uznać za niezgodny z Konstytucją. Wnioskodawca podniósł jednocześnie, że liczba sędziów, którzy tworzą pełny skład orzeczniczy, nie może być utożsamiana z liczbą sędziów, z których składa się Trybunał Konstytucyjny. Wnioskodawca stanął w tym względzie na stanowisku, że pełny skład orzeczniczy Trybunału stanowią jego sędziowie zdolni do orzekania w danej sprawie, tj. sędziowie posiadający legitymację, niewyłączeni od orzekania i stawiający się w celu wzięcia udziału w czynnościach procesowych. Wnioskodawca wskazał również, że Konstytucja nie zawiera regulacji dotyczącej konieczności ustanowienia kworum dla pełnego składu orzeczniczego Trybunału, co w opinii wnioskodawcy jest spójne z zawartym w Konstytucji unormowaniem, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

Wnioskodawca podkreślił wreszcie, że brak jednoznacznego, sformułowanego na poziomie Konstytucji wymagania dotyczącego zapewnienia określonego kworum w funkcjonowaniu organów kolegialnych, w tym Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać za świadomą decyzję ustrojodawcy, której poszanowanie wymaga respektowania zakazu nadawania tych

samych znaczeń różnym pojęciom zawartym w tekście normatywnym. Ponadto, wnioskodawca stwierdził, że rozwiązanie ustawowe przyjęte w zakresie ustanowienia kworum dla pełnego składu orzeczniczego Trybunału należy uznać za dysfunkcjonalne i wprowadzone z przekroczeniem zakresu swobody regulacyjnej przez ustawodawcę, której granice wyznacza art. 197 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł w tym kontekście, że jakiegokolwiek uregulowania wyłączające lub ograniczające zdolność do wydawania orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny naruszają art. 197 Konstytucji, szczególnie zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej, zasadę legalizmu oraz wyrażoną w preambule dyrektywę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

5. W piśmie z 27 czerwca 2023 r. (znak: VII.510.54.2023) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

6. W piśmie z 19 lipca 2023 r. (znak: 1001-8.TK.94.2023), na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 u.o.t.p.TK, Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator podniósł, że podjęcie kontroli zaskarżonego przepisu w trybie przedstawionego Trybunałowi wniosku zależy od wykazania przez wnioskodawcę istnienia związku kwestionowanego uregulowania z dostrzeżonym problemem konstytucyjnym. Zdaniem Prokuratora, w analizowanej sprawie problem ten dotyczy sposobu określenia kworum pełnego składu sędziów TK w zaskarżonej regulacji, który może w konsekwencji stwarzać możliwość podjęcia działań obstrukcyjnych, polegających na przykład na wyrażeniu odmowy udziału w orzekaniu w pełnym składzie przez niektórych sędziów TK. W odróżnieniu od wnioskodawcy Prokurator stanął w tej kwestii na stanowisku, że w analizowanej sprawie brak jest podstaw do zaliczenia problematyki kworum pełnego składu sędziów Trybunału do materii konstytucyjnej. Prokurator uznał jednocześnie, że wnioskodawca nie wykazał, by istotnie zaskarżona regulacja była źródłem przedstawionego problemu konstytucyjnego, a więc możliwości pozbawienia Trybunału zdolności do realizowania wyznaczonych mu w Konstytucji zadań wskutek wyrażenia odmowy udziału w orzekaniu w pełnym składzie przez niektórych sędziów TK. Prokurator zwrócił uwagę, że powodu niemożności zebrania pełnego składu w takich okolicznościach należy upatrywać w indywidualnej postawie sędziów, nie zaś w zaskwestionowanej we wniosku regulacji ustawowej.

Prokurator stwierdził ponadto, że ustawodawca może uregulować w akcie ustawowym mechanizm postępowania na wypadek niemożności zebrania pełnego składu sędziów TK. Niemniej jednak, w opinii Prokuratora, ocena braku tego rodzaju uregulowań pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, gdyż brak ten należy kwalifikować jako zaniechanie, a nie pominięcie prawodawcze, którego ewentualne zaistnienie nie zostało zresztą podniesione przez wnioskodawcę.

Prokurator wskazał wreszcie, że zarzut naruszenia art. 197 Konstytucji nie może zasługiwać na uwzględnienie w świetle wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczającego doprecyzowanie w ustawie minimalnej liczby sędziów tworzących pełny skład Trybunału. Prokurator zauważył przy tym, że dla rozpoznania przedstawionego Trybunałowi problemu konieczne byłoby powołanie wzorca rekonstruowanego z art. 197 w związku z preambułą, art. 2 i art. 173 Konstytucji oraz odpowiednie uzasadnienie zarzutów. Zdaniem Prokuratora, powyższy brak formalny wniosku nie może być skompensowany w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, ponieważ dla wyznaczenia ram prawnych decydujące znaczenie ma istota sprawy ustalana na podstawie przedstawionej argumentacji, Trybunał zaś nie jest uprawniony do uzupełniania wzorców kontroli o przepisy niewskazane

przez podmioty inicjujące postępowanie przed Trybunałem ani do zwolnienia ich z obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanych regulacji.

7. W piśmie z 27 lipca 2023 r. (znak: BAS-WAK-1395/23), na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 u.o.t.p.TK, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Sejm) przedstawił wyjaśnienia w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK jest niezgodny z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji w związku z art. 190 ust. 5 i z art. 197 Konstytucji. Ponadto Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analiza formalnoprawna wniosku doprowadziła Sejm do konkluzji, że część z przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli nie jest adekwatna do przedstawionego Trybunałowi problemu konstytucyjnego, co w opinii Sejmu dotyczy art. 7, art. 8 ust. 1, art. 188 oraz art. 189 Konstytucji. Sejm podniósł mianowicie, że uzasadnienie wniosku nie wyjaśnia zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu przez zaskarżoną regulację i nie wykazuje adekwatnego związku treściowego między zaskarżoną regulacją a zasadą nadrzędności Konstytucji. W odniesieniu zaś do podstawowych kompetencji i uprawnień Trybunału wynikającego z art. 188 i art. 189 Konstytucji, powołanych w charakterze wzorca kontroli, Sejm wskazał, że argumentacja wnioskodawcy jest niekompletna, ponieważ nie obejmuje innych okoliczności wymagających także udziału całego składu osobowego sędziów TK, a ponadto odnosi się w istocie do naruszenia zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule. Z tego względu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie oceny zgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK z art. 7, art. 8 ust. 1, art. 188 oraz art. 189 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W odniesieniu do sposobu określenia normatywnego zakresu zaskarżenia, przyjęta przez wnioskodawcę formuła, zdaniem Sejmu, nie ma charakteru zakresowego w znaczeniu ścisłym. W opinii Sejmu, zastosowana przez wnioskodawcę formuła ma charakter argumentacyjny, a mianowicie służący uwypukleniu istoty stawianych zarzutów, co z kolei doprowadziło Sejm do konkluzji, że zaskarżona regulacja winna zostać poddana kontroli w całości, a więc z pominięciem formuły zakresowej. Sejm zauważył jednocześnie, że uzasadnienie wniosku zawiera rozważania wykazujące naruszenie konstytucyjnej zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych oraz regulacji wskazującej liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Sejmu, powołanie się przez wnioskodawcę w uzasadnieniu na zasadę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych winno zostać potraktowane jako wskazanie wzorca kontroli, który – choć pominięty w *petitum* wniosku – ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia stawianego problemu konstytucyjnego. Z tego względu, w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Sejm przedstawił merytoryczną ocenę zgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 190 ust. 5 i art. 197 Konstytucji.

W tym kontekście Sejm wyraził pogląd, że przepisy ustawowe regulujące tryb i organizację postępowania przed Trybunałem jako organem powołanym do zapewnienia realizacji i ochrony praw gwarantowanych w Konstytucji muszą być zgodne z konstytucyjną zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. W opinii Sejmu, zakwestionowana regulacja określająca kworum pełnego składu Trybunału jest dysfunkcjonalna i narusza zasadę sprawności działania instytucji publicznych we wszystkich jej aspektach, a mianowicie sprawności, rzetelności i efektywności działania. Sejm nie podzielił przy tym opinii wnioskodawcy, że zaskarżona regulacja wkracza w materię konstytucyjną, ponieważ nie modyfikuje ani nie zmienia znaczenia przepisów Konstytucji. Sejm zaznaczył jednak, że wydane na pod-

stawie art. 197 Konstytucji regulacje winny podlegać określonym wymaganiom i być zgodne w szczególności z konstytucyjnymi zasadami poprawnej legislacji, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz powinny być sformułowane w taki sposób, aby zapewnić sprawne, rzetelne i efektywne działanie Trybunału Konstytucyjnego. Sejm zaznaczył, że na dysfunkcjonalność ocenianej regulacji składa się również brak rozwiązań proceduralnych umożliwiających zapewnienie Trybunałowi nieprzerwanego działania w okolicznościach, w których nie jest możliwe zebranie co najmniej jedenastu sędziów w celu utworzenia pełnego składu. Stąd, w opinii Sejmu, naruszenie powołanego związkowo art. 197 i art. 190 ust. 5 Konstytucji polega na uregulowaniu materii ustawowej w taki sposób, że brak jest zapewnienia Trybunałowi zdolności do sprawnego i rzetelnego działania ze względu na brak mechanizmu przywrócenia sprawności w razie niemożności zebrania kworum określonego w ustawie. Zdaniem Sejmu, na tym tle powstaje ryzyko przerwania pełnienia przez Trybunał przypisanej roli ustrojowej, w tym ryzyko zablokowania wykonywania kluczowych kompetencji konstytucyjnych.

Sejm wyraził jednocześnie pogląd, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanej wnioskiem regulacji pozostanie bez wpływu na obowiązywanie rozstrzygnięć Trybunału zapadłych uprzednio w pełnym składzie pod rządami u.o.t.p.TK. Sejm podniósł w tym kontekście, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału są ostateczne, Konstytucja zaś nie przewiduje żadnego trybu kontroli bądź wzruszania czy też uchylania lub zmiany zapadłych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym z uwagi na wady proceduralne zaistniałe podczas ich wydawania lub w drodze zastosowania przepisów o nieważności postępowania przewidzianych w procedurze cywilnej.

II

Na rozprawie 19 lipca 2023 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy – Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego. W imieniu Sejmu nie stawił się nikt – Sejm o terminie rozprawy został powiadomiony prawidłowo. Z uwagi na fakt, że Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie, Trybunał wyznaczył Sejmowi dodatkowy termin na przedstawienie jego stanowiska. Stanowisko Sejmu wpłynęło do Trybunału 27 lipca 2023 r.

W piśmie z 14 maja 2025 r. Prokurator Generalny poinformował, że nie weźmie udziału w rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 8/23.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

Pismem z 21 maja 2025 r. Przewodniczący składu poinformował uczestników postępowania o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym. Do dnia wydania orzeczenia żaden z uczestników postępowania nie wystąpił w tej sprawie z żadnym dodatkowym wnioskiem, który w szczególności mógłby wpływać na bieg postępowania bądź wyrażałby modyfikacje merytoryczne rozpoznawanego przez Trybunał wniosku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy.

Nie budzi żadnych wątpliwości legitymacja prawna Prezesa Rady Ministrów (dalej także: wnioskodawca) do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego – wynika ona w sposób jednoznaczny z obowiązujących w tym zakresie przepisów, tj. z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, które stanowią, że:

– „Art. 188

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”;

– „Art. 191

1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich”.

2. Przedmiot kontroli konstytucyjnej. Regulacje dotyczące kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w perspektywie historycznej.

Wnioskiem Prezesa Rady Ministrów objęty jest art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), który brzmi:

„Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału”.

Przepis ten został zakwestionowany w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca zasadnie wskazał, że „regulacje ustawowe dotyczące kworum pełnego składu Trybunału są dalekie od stałości i właściwie każda kolejna regulacja ustawowa przyjmowała odmienne rozwiązania w tym zakresie”.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98), w art. 25 ust. 1, przewidywała rozpoznawanie przez Trybunał spraw dotyczących zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją w składzie pięciu sędziów, a spraw dotyczących innych aktów normatywnych – w składzie trzech sędziów. Art. 25 ust. 2 tej ustawy stanowił podstawę do rozpoznawania spraw o szczególnej zawłości przez Trybunał w pełnym składzie. Ustawa nie przewidywała kworum w takim postępowaniu.

Art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) stanowił, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa z 25 czerwca 2015 r.), w art. 44 ust. 3, podtrzymała wymóg udziału, przy orzekaniu w pełnym składzie, co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału.

Przepis ten został zmieniony na mocy art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa z 22 grudnia 2015 r.) w taki sposób, że po zmianie orzekanie w pełnym składzie wymagało udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 122/VIII kadencja) stwierdzono, że: „Różnica między 9 osobami a 15 osobami jest zbyt wielka, aby

twierdzić, że 9 osób stanowi pełny skład. Z kolei 15 osób może stanowić problem w sytuacji konieczności wyłączenia sędziego. Zasadne jest zatem podniesienie minimalnej liczby sędziów stanowiących pełny skład do co najmniej 13 sędziów. To zabezpieczy jakość i obiektywizm orzeczeń, a także da margines bezpieczeństwa w przypadku wyłączenia niektórych sędziów”.

Kolejna zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa z 22 lipca 2016 r.), która w art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze stanowiła, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 558/VIII kadencja) wskazano, że:

– „[t]ak określone kworum ma być gwarancją, że przy orzekaniu w najważniejszych sprawach posiadających szczególne znaczenie dla państwa, w wydaniu rozstrzygnięcia będzie brał udział zawsze cały lub prawie cały skład Trybunału, co będzie miało wpływ na kształtowanie autorytetu wydanego orzeczenia oraz samego organu”,

– „[p]onieważ większość spraw, w tym także wniosków konstytucyjnych, będzie rozpatrywana w składzie 5 sędziów, nie jest możliwe podnoszenie zarzutu, że skład na poziomie 11 sędziów może blokować działanie Trybunału w kontekście rozpatrywania wniosków konstytucyjnych (...)”.

Wyżej wskazane rozwiązanie przyjęte zostało również w obecnie obowiązującej ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak już wskazano na wstępie, w art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze stanowi ona, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału.

3. Wzorce kontroli konstytucyjnej (wskazane przez wnioskodawcę).

Prezes Rady Ministrów zakwestionował zgodność przytoczonego wyżej przepisu z art. 197, art. 190 ust. 5, art. 188, art. 189, art. 7 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji. Mają one następujące brzmienie:

– „Art. 197

Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”;

– „Art. 190

(...) 5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów”;

– „Art. 188

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

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

– „Art. 189

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”;

– „Art. 7

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”;

– „Art. 8

1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

4. Właściwość Trybunału Konstytucyjnego.

Oczywista jest legitymacja Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją objętego wnioskiem przepisu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wynika ona z przytoczonego wyżej art. 188 Konstytucji. Żaden przepis systemu prawa nie zwalnia ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym od wymogu zgodności jej przepisów z Konstytucją, jedynym zaś podmiotem władnym do przeprowadzenia takiej kontroli, z woli ustrojodawcy, pozostaje Trybunał Konstytucyjny.

W przeszłości Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie orzekał o konstytucyjności przepisów regulujących jego własne kompetencje bądź odnoszących się do jego statusu ustrojowego lub statusu sędziów (zob. m.in. orzeczenie z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK ZU w 1995 r., poz. 26; wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185; 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

5. Skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego.

5.1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. a u.o.t.p.TK, w sprawie zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją Trybunał orzeka w składzie pięciu sędziów Trybunału, a zgodnie z art. 190 ust. 5 Konstytucji oraz art. 106 ust. 1 u.o.t.p.TK, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

5.2. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają wymogu badania przepisu dotyczącego pełnego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego przez takiż skład Trybunału. Ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie uzależnia liczebności składu od konkretnej treści poddanych kontroli norm. Art. 37 ust. 1 u.o.t.p.TK wyraźnie określa natomiast przypadki, w których Trybunał orzeka w pełnym składzie. Są to sprawy:

- a) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- b) o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
- e) o szczególnej zawiłości, z inicjatywy Prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że żadna z wyżej określonych przesłanek nie zachodzi w niniejszym postępowaniu.

5.3. Bardzo krótko, w niektórych dawniej obowiązujących ustawach o Trybunale Konstytucyjnym, istniała przesłanka „szczególnej doniosłości” sprawy, która uzasadniała jej rozpatrzenie w pełnym składzie orzekającym. Została ona wprowadzona na mocy ustawy z 25 czerwca 2015 r. Art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. f tej ustawy przewidywał, że Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawiłości lub doniosłości, a art. 44 ust. 2 tej

ustawy precyzował, na czym może polegać doniosłość sprawy, determinująca wymóg rozpatrzenia jej w pełnym składzie. Przepis ten stanowił, że do spraw o szczególnej doniosłości należą zwłaszcza takie, w których rozstrzygnięcie może wiązać się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej. Regulacja ta została zmieniona na mocy art. 1 pkt 9 ustawy z 22 grudnia 2015 r. w taki sposób, że po zmianie sprawa rozpatrywana przez skład 7 lub 3 sędziów Trybunału, jeżeli była „szczególnie zawiła lub o szczególnej doniosłości”, mogła zostać przekazana do rozstrzygnięcia w pełnym składzie orzekającym Trybunału. Z przesłanki „szczególnej doniosłości” zrezygnowano w ustawie z 22 lipca 2016 r. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f tej ustawy stanowił, że „[Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach] o szczególnej zawiłości, z inicjatywy prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie”. Tożsamy przepis jest zawarty w obecnie obowiązującym art. 37 ust. 1 lit. e u.o.t.p.TK. O ile więc doniosłość niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości, o tyle nie ma podstaw prawnych, by z tego względu była rozpatrywana przez pełny skład orzekający Trybunału.

5.4. Jak już wyżej zaznaczono, w świetle obowiązujących przepisów skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy jest legitymowany do złożenia wniosku o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą – obowiązujące przepisy w żadnym wypadku nie narzucają jednak obowiązku złożenia takiego wniosku. Rozstrzygnięcie tej kwestii pozostaje w gestii składu orzekającego wyznaczonego do rozpoznania sprawy.

Badając powołany na wstępie wniosek, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł żadnych podstaw do wystąpienia z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą – i w związku z tym o poszerzenie składu orzekającego. Rozpoznawany problem konstytucyjny w toku postępowania uznany został za klarowny, wolny od wszelkich zawiłości. Trybunał Konstytucyjny zważył przy tym, że zarówno kwestia orzekania przez sądy konstytucyjne o ustawach regulujących ich funkcjonowanie, jak i zagadnienie konieczności zapewnienia ciągłości orzecznictwa i niezakłóconego działania sądów konstytucyjnych były już wielokrotnie badane nie tylko przez Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także przez sądy konstytucyjne innych państw. Zostały także opisane w doktrynie oraz w dokumentach, pismach i opiniach wielu wyspecjalizowanych organów i instytucji międzynarodowych.

6. Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiot niniejszego postępowania wymaga, by – przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu – zwrócić uwagę na pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jako konstytucyjnego organu państwa.

Ukształtowanie statusu i zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada standardowi przyjętemu w większości państw europejskich, gdzie kontrola konstytucyjności prawa przybrała charakter scentralizowany. Trybunał Konstytucyjny jest wyspecjalizowanym, konstytucyjnym organem państwa, wyposażonym przede wszystkim w legitymację do ostatecznego i skutecznego *erga omnes* rozstrzygnięcia o hierarchicznej zgodności norm prawnych.

W treści art. 10 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca przesądził, że Trybunał Konstytucyjny wchodzi w skład organów władzy sądowniczej. Włączenie Trybunału Konstytucyjnego w obręb władzy sądowniczej służy niezależności i samodzielności w wykonywaniu funkcji określonych w Konstytucji. Niezależność Trybunału, a więc działanie w warunkach umożli-

wiających niezawisłe dokonywanie kontroli konstytucyjności prawa, jest zasadą służącą bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.

Mimo że wobec brzmienia art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny funkcjonuje według paradygmatów charakterystycznych dla władzy sądowniczej, nie jest sądem rozumianym jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, nb 21 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

7. Ocena konstytucyjności objętego wnioskiem przepisu.

W każdej sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny klucz warunkujący sposób jej rozstrzygnięcia musi być wyprowadzany z analizy przepisów Konstytucji. W sprawie zainicjowanej badanym wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, zasadnicze znaczenie w tym aspekcie muszą mieć ustalenia następujące.

7.1. Preambuła Konstytucji eksponuje zasady i wartości, na których – zgodnie z wolą ustrojodawcy – powinno się opierać funkcjonowanie instytucji publicznych państwa polskiego. Zapewnienie rzetelności i sprawności ich działania wymaga od prawodawcy określonego ukształtowania zasad ich organizacji oraz funkcjonowania. Zasada ciągłości państwa domaga się także zapewnienia ciągłości funkcjonowania instytucji publicznych – z czego wywodzić należy zakaz tworzenia *implicite* lub *explicite* przeszkód w rzetelnym, sprawnym i nieprzerwanym ich działaniu, w szczególności przez prawodawcę.

Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych była wielokrotnie przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16, OTK ZU A/2018, poz. 32; 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31).

W wyroku o sygn. K 14/03 Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że „[r]zetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”.

W wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał Konstytucyjny podniósł, że „(...) szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji. (...) W konsekwencji ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanych mu kompetencji”.

Konkludując: w perspektywie aksjologii, na jakiej opiera się Konstytucja, trudno przecenić znaczenie rzetelności i sprawności działania Trybunału Konstytucyjnego.

Powołane w punktach poprzedzających przepisy art. 188 oraz art. 189 Konstytucji, z woli ustrojodawcy, wyposażają Trybunał Konstytucyjny we władzę „orzekania” w tam określonych sprawach i „rozstrzygania” tam określonych sporów. Powołane przepisy nakładają też na Trybunał Konstytucyjny obowiązek „orzekania” w tychże sprawach i „rozstrzygania” tychże sporów.

Konstytucja nie zna pojęcia „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego. W art. 194 ust. 1 stanowi jedynie, że Trybunał Konstytucyjny składa się z piętnastu sędziów.

Konstytucja nie wiąże władzy orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego z żadnymi limitami dotyczącymi liczby sędziów uczestniczących w orzekaniu – przy czym elementarnym prawem i elementarnym obowiązkiem prawnym każdego sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest udział w orzekaniu.

Konstytucja w żadnym wypadku nie uwalnia Trybunału Konstytucyjnego od wypełniania zadań w zakresie orzekania w sprawach mu powierzonych z uwagi na liczbę sędziów, którzy realizują prawny obowiązek udziału w orzekaniu – czy też z uwagi na liczbę sędziów, którzy w danej chwili zachowują zdolność do udziału w orzekaniu.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to w szczególności, że władza orzecznicza nadana Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Konstytucję nie może być ani odbierana, ani ograniczana przez mechanizmy i konstrukcje tworzone na poziomie innych aktów prawnych, w tym – na poziomie ustaw.

Zgodnie z art. 197 Konstytucji, ustrojodawca powierzył ustawodawcy uregulowanie w ustawie jedynie organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Z kolei art. 7 Konstytucji domaga się działania przez organy władzy publicznej – w tym przez ustawodawcę – na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta obowiązuje w szczególności w odniesieniu do sposobu wykonywania legitymacji ustanowionej dla ustawodawcy w art. 197 Konstytucji – oraz w zakresie sposobu interpretowania norm prawnych wydanych na jej podstawie. Regulacje ustawowe, które prowadzą do wygaszenia bądź ograniczenia władzy orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, w żadnym razie nie mogą być uznane za mieszczące się w ramach legitymacji do rozstrzygania przez ustawodawcę o organizacji Trybunału i trybie postępowania przed Trybunałem. Nikt nie jest władny, by ograniczyć władzę orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, nadaną mu przez ustrojodawcę – w oparciu o kryteria nieznane Konstytucji. Nikt nie jest władny, by uwolnić Trybunał Konstytucyjny od obowiązku wykonywania zadań i funkcji przypisanych mu przez ustrojodawcę – w oparciu o kryteria nieznane Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zachowuje zawsze pełną władzę orzeczniczą we wszystkich sprawach, orzekając w składzie wszystkich sędziów, co do których nie zachodzą przeszkody faktyczne bądź prawne uniemożliwiające udział w orzekaniu – i którzy wykonują prawny obowiązek udziału w orzekaniu.

Przedstawiony przez wnioskodawcę do zbadania przepis może prowadzić do zablokowania Trybunału Konstytucyjnego – i uniemożliwienia wykonywania konstytucyjnych zadań oraz funkcji – także z powodu wykonywania innych przepisów systemu prawa. Sytuacja, w której spełnienie warunku ustawowego – to jest: osiągnięcie kworum jedenastu sędziów Trybunału dla możliwości orzekania – staje się niemożliwe z powodu respektowania innego przepisu, na przykład: art. 39 tej samej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, domagającego się w tam określonych sytuacjach wyłączenia sędziów od orzekania, nie może być postrzegana inaczej niż jako podstawa do dowodzenia, że wskazany przez wnioskodawcę przepis może godzić także w zasadę przyzwoitej legislacji, a więc może zostać uznany za niezgodny również z art. 2 Konstytucji, rozstrzygającym o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

7.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w świetle przepisów rangi konstytucyjnej i rangi ustawowej udział w orzekaniu jest podstawowym prawem i podstawowym obowiązkiem aktualizującym się po stronie każdego z piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawione stwierdzenie nie wyklucza oczywiście możliwości zaistnienia usprawiedliwionych okoliczności faktycznych lub okoliczności prawnych, powodujących konieczność wypełniania przez Trybunał konstytucyjnych zadań i funkcji w składzie mniejszym niż skład piętnastu sędziów, a możliwym do osiągnięcia dla realizacji tychże zadań i funkcji. Przedstawione stwierdzenie nie wyklucza także niebezpieczeństwa zaistnienia nieusprawiedliwionych – a nawet bezprawnych – okoliczności faktycznych, powodujących konieczność wypełniania przez Trybunał konstytucyjnych zadań i funkcji w składzie mniejszym niż skład piętnastu sędziów, a możliwym do osiągnięcia dla realizacji tychże zadań i funkcji.

7.3. Odnosząc się do objętego badaniem wnioskiem art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK, w kontekście analizy konstytucyjnoprawnej przedstawionej w punkcie 7.1 tej części niniejszego uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny akcentuje raz jeszcze, że używana tam kategoria pojęciowa „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego jest kategorią tylko ustawową – z powodów przedstawionych w punkcie 7.1 uzasadnienia nigdy nie może wygaszać ani ograniczać władzy orzecnicznej Trybunału Konstytucyjnego.

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zaznaczyła się bardzo zróżnicowana praktyka ustawodawcza, wiążąca – w różnych przedziałach czasowych – „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego z udziałem w orzekaniu 9, 11, 13 sędziów Trybunału. Sama ta praktyka, przynajmniej potencjalnie, może stanowić zagrożenie dla autonomii i niezależności władzy Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy – z mocy samej Konstytucji, w związku z rozstrzygnięciem wyrażonym w art. 173 – władza Trybunału Konstytucyjnego musi pozostać władzą odrębną i niezależną od innych władz, w tym od władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze w tym kontekście, że pojęcie „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego, powiązane ze sztywno określonym kworum – nawet już niezależnie od tego, na jakim poziomie jest to kworum ustalone – może prowadzić, wbrew Konstytucji, do ograniczenia, a nawet wygaszenia, władzy orzecnicznej Trybunału Konstytucyjnego wobec różnych okoliczności faktycznych i prawnych. To ograniczenie bądź wygaszenie może być skutkiem kumulacji usprawiedliwionych okoliczności losowych, powodujących niemożność udziału w orzekaniu przez większą liczbę sędziów Trybunału, czy też – skutkiem kumulacji przeszkód prawnych (na przykład: przez zaktualizowanie się w odniesieniu do wielu sędziów Trybunału podstaw do wyłączenia od udziału w orzekaniu). Może być także skutkiem działań bezprawnych.

Konkludując: kategoria „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego, powiązana ze sztywno ustalonym kworum, generuje przynajmniej zagrożenia dla wartości i zasad konstytucyjnych – i może w prosty sposób prowadzić do ich naruszenia, w tym na skutek działań lub zaniechań stanowiących rażące bezprawie. Zwłaszcza zaś rażące bezprawie nie może ani wygaszać, ani ograniczać możliwości wypełniania przez Trybunał Konstytucyjny zadań i funkcji nałożonych na Trybunał z woli ustrojodawcy, wyrażonej w Konstytucji.

7.4. Racje, które były wskazywane w toku prac sejmowych dla uzasadnienia sztywnego kworum ustawowego, warunkującego „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego – zresztą kworum różnego w różnych przedziałach czasowych – muszą być konfrontowane z wartościami i dobrami, które mogą zostać naruszone bądź utracone w konsekwencji ustanowienia takiego sztywnego kworum ustawowego; zwłaszcza wówczas, gdy mają one rangę dóbr i wartości konstytucyjnych, szczególnie ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa polskiego i podstaw jego funkcjonowania. W szczególności: konieczność zapewnienia ładu prawnego, niezakłóconego przebiegu procesów legislacyjnych, w tym kontroli konstytucyjno-

ści ustaw i zawieranych umów międzynarodowych, potrzeba zabezpieczenia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, niezakłóconego działania konstytucyjnych organów państwa, wreszcie konieczność zagwarantowania skutecznej ochrony godności człowieka oraz jego konstytucyjnych praw i wolności, domagają się przypomnienia, że w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, niezbędne jest zawsze wążenie wszystkich racji i rozstrzyganie wszelkich ewentualnych konfliktów aksjologicznych z zachowaniem rozsądnę i roztropnej symetrii, adekwatności, proporcjonalności. W perspektywie art. 2 Konstytucji racje podnoszone dla uzasadnienia sztywnych kworów ustawowych, warunkujących zakres zdolności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – w wypadkach, w których ustawa wymaga orzekania przez „pełny skład” Trybunału – muszą ustąpić przed konstytucyjnymi dobrami i wartościami, przeciwko którym się obracają, w duchu zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

8. Konkluzje generalne. Dodatkowe uwagi i zastrzeżenia.

8.1. Konstytucja władzę orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z natury może opierać jedynie na składach sędziowskich, które realnie mogą przystąpić – i które przystępują – do jej wykonywania, a nie na składach hipotetycznych, tylko teoretycznie możliwych do osiągnięcia, faktycznie jednak nieosiągalnych. Stąd też ustawowe określenie „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego za każdym razem musi oznaczać skład złożony z wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy w poszczególnych sytuacjach, z uwagi na wszystkie okoliczności prawne i faktyczne ich dotyczące, mogą wykonywać władzę orzecniczą i ją rzeczywiście wykonują. Tylko wówczas możliwe jest zachowanie ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego, jak tego wymaga konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Okoliczności oraz uwarunkowania prawne i faktyczne poszczególnych sytuacji orzeczniczych w zakresie kompletowania „pełnego składu” Trybunału mogą być bardzo różne. Stąd też nie jest możliwe racjonalne oparcie pojęcia „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego na żadnej, z góry ustalonej, liczbie sędziów, jeżeli osiągnięcie tejże liczby sędziów w każdym przypadku miałoby limitować możliwość wykonywania przez Trybunał władzy orzeczniczej oraz sprawność i ciągłość realizacji zadań nałożonych przez Konstytucję na Trybunał.

8.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że respektowanie wszystkich reguł, zasad i wartości wskazanych w Konstytucji – w tym między innymi zasady rzetelności postępowania – jest zawsze konstytucyjnoprawnym obowiązkiem każdego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od tego, z ilu sędziów w konkretnym przypadku ów skład orzekający się składa. Nie sposób rozsądnie zakładać, że składy bardziej liczne w prosty sposób – to jest tylko z powodu liczby sędziów – zapewniają lepszą gwarancję szanowania wszystkich reguł, zasad i wartości wskazanych w Konstytucji niż składy mniej liczne. Składy bardziej liczne mogą ewentualnie z większą łatwością rozstrzygać sprawy bardziej zawiłe, przypadki szczególnie trudne. Jednak łatwość rozstrzygania sprawy sama w sobie nie jest wartością konstytucyjną.

Warto przypomnieć raz jeszcze, że przepis badany przez Trybunał Konstytucyjny, stanowiący, iż rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału (art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK), przejął rozwiązanie wprowadzone już wcześniej do polskiego systemu prawa na mocy ustawy z 22 lipca 2016 r., która w art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze rozstrzygała, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału. Jak już zaznaczono w punkcie 2 tej części niniejszego uzasadnienia, w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 558/VIII

kadencja) wskazano wówczas między innymi, że „[t]ak określone kworum ma być gwarancją, że przy orzekaniu w najważniejszych sprawach posiadających szczególne znaczenie dla państwa, w wydaniu rozstrzygnięcia będzie brał udział zawsze cały lub prawie cały skład Trybunału, co będzie miało wpływ na kształtowanie autorytetu wydanego orzeczenia oraz samego organu”.

Mając na uwadze cytowany argument, podniesiony przez prawodawcę dla uzasadnienia badanego rozwiązania – wtedy, gdy było ono wprowadzane po raz pierwszy do polskiego systemu prawa – Trybunał Konstytucyjny zauważa, że ma on wartość względną. Ostatecznie „autorytet wydanego orzeczenia oraz samego organu” zależy przede wszystkim od wartości merytorycznej orzeczenia, a nie od liczby sędziów, którzy je wydali, w szczególności od jego adekwatności wobec wszystkich reguł, zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji. Trudno też zakładać, że jakieś szczególne znaczenie do wysokiego kworum kształtującego skład orzekający przywiązywał ustrojodawca, skoro sam żadnego takiego kworum w Konstytucji nie ustanowił. Ustrojodawca rozstrzygnął w Konstytucji o dokładnie takiej samej mocy i takich samych skutkach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sposób niezależny od liczby sędziów uczestniczących w ich podejmowaniu. Nadto, rozstrzygając w art. 190 ust. 5 Konstytucji o tym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów, ustrojodawca nie zastrzegł, jaka minimalna liczba sędziów do uzyskania tej większości jest wymagana – co także może świadczyć o tym, że według woli ustrojodawcy, ważne jest spełnianie przez Trybunał wymogów prawa w zakresie całej praktyki orzeczniczej – w szczególności tych wynikających z Konstytucji – a nie liczba sędziów tworzących poszczególne składy orzekające.

Trzeba to podkreślić raz jeszcze: obowiązek przestrzegania wszystkich reguł, zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji aktualizuje się w takim samym stopniu, z taką samą siłą, w odniesieniu do każdego – i mniejszego, i większego – składu orzekającego. Sprawa ich faktycznego zachowywania (czy też: sprawa ich ewentualnego porzucania) nie jest w prosty sposób tożsama ze sprawą liczby sędziów tworzących konkretny skład orzekający. W tym kontekście warto zaznaczyć, że na przykład skargi konstytucyjne – a zatem sprawy o wyjątkowej doniosłości z uwagi na wielkie znaczenie, jakie odgrywa ochrona praw człowieka w aksjologii prawa polskiego i prawa międzynarodowego – zwykle rozstrzygają składy złożone z zaledwie pięciu spośród ogólnej liczby piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a czasami nawet z trzech spośród ogólnej liczby piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia zapadają większością głosów, czyli zgodne stanowisko zaledwie trzech spośród ogólnej liczby piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a czasami nawet zgodne stanowisko zaledwie dwóch spośród ogólnej liczby piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego może przesądzać o treści orzeczenia. Ani praktyka stosowania prawa, ani doktryna nigdy nie kwestionowała i nie kwestionuje (przynajmniej w zakresie jej zasadniczego nurtu) wskazanego stanu rzeczy – jako takiego, który może zagrażać regułom, zasadom i wartościom konstytucyjnym, na przykład, zasadzie rzetelności postępowania.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko doktryny, według której:

– „Kolegialny charakter TK ma istotne znaczenie dla wykonywania powierzonych mu przez ustrojodawcę kompetencji. Kolegialna metoda działania umożliwia konfrontację poglądów członków składu orzekającego, uprawdopodobniając wielostronne i bardziej wnikliwe spojrzenie na problem konstytucyjny będący przedmiotem oceny. Przyjęcie zasady kolegialności jest tym bardziej konieczne, gdyż TK ma prawo do ingerowania w istotę kompetencji organów władzy ustawodawczej, a w szczególności uchylecia decyzji większości parlamentarnej” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 194, nb 22, op.cit.),

jednak:

– „Nie sposób przyjąć, że większa liczebność składu orzekającego determinuje wyższy poziom rzetelności orzekania, w tym bezstronności” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 194, nb 22, op.cit.);

– „Zdeterminowana konstytucyjnie kolegialność TK jako konstytucyjnego organu władzy sądowiczej oddziałuje na ramy swobody ustawodawcy w kreowaniu proceduralno-organizacyjnych zasad funkcjonowania TK (art. 197 Konstytucji RP). Zważywszy na specyfikę podejmowania rozstrzygnięć sądowych, odmienną od podejmowania decyzji politycznych, oraz okoliczność, że TK jest jedynym organem w państwie mającym kompetencję do orzekania w sposób ostateczny i z mocą powszechnie obowiązującą w sprawie hierarchicznej zgodności norm, ustawodawca nie może określić zasad podejmowania przez TK orzecznich i pozaorzeczniczych rozstrzygnięć, w sposób faktycznie paraliżujący lub opóźniający proces decyzyjny” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 194, nb 26, op.cit.).

8.3. Rozstrzygnięcie wyrażone w sentencji wyroku wyrasta między innymi z przekonania Trybunału Konstytucyjnego – opartego na analizie tekstu Konstytucji – że nie jest konieczne ustalanie na poziomie normatywnym minimalnego składu władnego do rozstrzygnięcia sprawy zastrzeżonej przez ustawę dla „pełnego składu” (w istocie: dla składu złożonego z 11-15 sędziów) w oparciu o sztywno określoną liczbę. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w zależności od wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, specyficznych dla poszczególnych przypadków, różna może być liczba sędziów Trybunału tworzących taki skład orzekający, który jest mniejszy niż skład jedenastu sędziów Trybunału, a który zachowuje zdolność do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy zastrzeżonej przez ustawę dla „pełnego składu” Trybunału. W perspektywie konstytucyjnoprawnej kluczowe znaczenie ma jedynie zachowanie w każdym takim przypadku, przez każdy taki skład, wszystkich wyrażonych w Konstytucji reguł, zasad i wartości. Jak to już zostało podkreślone w punkcie poprzedzającym, sprawa ich faktycznego zachowywania (czy też sprawa ich ewentualnego porzucania) w żadnym razie nie jest tożsama ze sprawą liczby sędziów tworzących konkretny skład orzekający. Zaakcentować jednak należy, że każdy sędzia każdego składu orzekającego, w każdym czasie, ma konstytucyjnoprawny obowiązek czuwania w toku każdego postępowania nad starannym zachowywaniem, na każdym etapie postępowania, wszystkich wyrażonych w Konstytucji reguł, zasad i wartości. Gdyby skład orzekający, przewodniczący składu, sędzia bądź niektórzy sędziowie tegoż składu dostrzegli jakiegokolwiek zagrożenie dla zachowania w toku postępowania wszystkich konstytucyjnych reguł, zasad i wartości z powodu liczby sędziów tworzących skład orzekający (w szczególności: mniejszy niż jedenastu sędziów Trybunału), mają nie tylko prawo, lecz także obowiązek podjęcia stosownych działań, jakie w okolicznościach konkretnego przypadku są możliwe, a które – bez znaczącego uszczerbku dla zasady szybkości postępowania i bez złamania zasady ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego – mogą spowodować powiększenie składu (na przykład przez wstrzymanie bądź zawieszenie postępowania do czasu ustania przemijających przeszkód powodujących absencję niektórych sędziów Trybunału).

8.4. Niniejszy wyrok w żadnym razie nie porzuca pewnego rygoryzmu prawnego w zakresie sposobu rozumienia ustawowego określenia „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego. Opierając się na brzmieniu przepisów Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreśla, że określenie „pełny skład” Trybunału, co do zasady, wiąże ze składem obejmującym wszystkich piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli jednak pojęcie to ma być rozciągane także na składy złożone z mniejszej liczby sędziów – jak czyni to obowiązująca ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, i jak czyniły to analogiczne ustawy obowiązujące wcześniej – to według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w świetle wszystkich obowiązujących przepisów, bardzo racjonalną pod-

stawą takiego zabiegu może być też budowanie pojęcia „pełny skład” w oparciu o założenie, że jest to piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z pominięciem tych sędziów:

- co do których ewentualnie aktualizują się przeszkody do udziału w orzekaniu (faktyczne bądź prawne, takie jak konieczność wyłączenia od udziału w orzekaniu w związku z treścią art. 39 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym czy prawidłowa realizacja uprawnień do korzystania z urlopu bądź zwolnienia lekarskiego),
- którzy odmawiają udziału w orzekaniu, niezależnie już nawet od tego, czy motywy tej odmowy mogą znaleźć jakiekolwiek jurydyczne uzasadnienie i usprawiedliwienie,
- którzy ewentualnie na skutek działań bądź zaniechań innych osób bądź podmiotów są pozbawieni możliwości udziału w orzekaniu.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w okolicznościach wyżej wskazanych, przynajmniej czasami, aktualizować się może zagrożenie dla wartości eksponowanych zwłaszcza w preambule Konstytucji – w szczególności dla obrony bezpieczeństwa państwa polskiego i jego niepodległości, dla sprawności i niezakłóconej działalności konstytucyjnych organów państwa i instytucji publicznych (także w zakresie praktyki tworzenia i stanowienia prawa), dla ochrony praw oraz wolności człowieka i obywatela, dla realizacji prawnomiędzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej. Jako takie, muszą wpływać na sposób rozumienia ustawowego określenia „pełny skład” Trybunału. Jak to już zresztą wielokrotnie podkreślano, sam ustawodawca rozstrzygnął w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, że „pełny skład” Trybunału może być znacząco niższy niż liczba wszystkich sędziów Trybunału (jedenastu sędziów wobec ogólnej liczby piętnastu sędziów Trybunału).

Konkludując: wobec wszystkich podnoszonych w uzasadnieniu racji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w szerszej perspektywie systemowej, uwzględniającej treść wszystkich przepisów obowiązujących w analizowanym zakresie, nie może być uznana za zasadną praktyka rozciągania przez ustawodawcę pojęcia „pełny skład” Trybunału na składy mniejsze niż piętnastu sędziów Trybunału w oparciu o kworum wyrażone sztywno i arbitralnie ustaloną liczbą, narzuconą przez ustawę, z natury zawsze ślepą na różne możliwe konfiguracje okoliczności faktycznych i prawnych w zakresie poszczególnych spraw rozpoznawanych przez Trybunał – niezależnie już nawet od tego, czy jest to liczba 9, 11, 13, czy jeszcze inna. Warto zauważyć, że ani waloru, ani też stopnia ewentualnej dysfunkcjonalności żadnej z tych liczb nie można łatwo wykazać w oparciu o wystarczająco przekonujące argumenty, które mogłyby ewentualnie dowodzić, która z tych liczb może być optymalna; można mieć zresztą przynajmniej wątpliwość co do tego, czy wykazanie tego na poziomie generalnym, w oderwaniu od wszystkich, często bardzo specyficznych okoliczności faktycznych i prawnych towarzyszących poszczególnym przypadkom, jest w ogóle możliwe. Idzie tutaj wszakże o problem, który zarówno na poziomie ogólnym, generalnym, jak i na poziomie szczególnym, indywidualnym, kazuistycznym trudno weryfikować i rozwiązywać w oparciu o metody i materiały empiryczne.

8.5. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że niniejszym wyrokiem nie ustala oczywiście żadnych nowych rozwiązań legislacyjnych, szanując wyłączność kompetencji prawodawcy w tym zakresie. Wszystkie ustalenia i rozstrzygnięcia Trybunału, które stały się podstawą wyroku, i które zostały przedstawione w jego treści, wywiedzione zostały w granicach legitymacji przysługującej Trybunałowi Konstytucyjnemu – są konsekwencją analizy rozstrzygnięć ustrojodawcy, wyrażonych w Konstytucji i analizy rozstrzygnięć ustawodawcy, wyrażonych zwłaszcza w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

8.6. Z uwagi na treść wniosku inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie – oraz istniejące uwarunkowania formalnoprawne wyznaczające możliwy zakres orzekania – rozstrzygnięcie wyrażone w sentencji wyroku zasadniczo zostało ograniczone do tych wzorców kontroli, które zostały wskazane przez wnioskodawcę. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak za zasadne i potrzebne wskazanie w uzasadnieniu wyroku (punkt 7 III części uzasadnienia), że istnieją jeszcze szersze podstawy do zakresowego kwestionowania konstytucyjności przepisu, o którym orzeczono niniejszym wyrokiem – wobec reguł wynikających z art. 2 i z art. 173 Konstytucji.

9. Konieczność częściowego umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności objętego wnioskiem przepisu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Według stanowiska Trybunału, we wskazanym zakresie aktualizuje się przesłanka umorzenia postępowania, gdyż regulacja mieszcząca się w art. 190 ust. 5 Konstytucji nie może być uznana za adekwatny wzorzec kontroli przepisu wskazanego w *petitum* wniosku. Wymóg orzekania większością głosów nie pozostaje bowiem w żadnym istotnym związku z zagadnieniem konstytucyjnym rozstrzyganym na gruncie niniejszego postępowania, to jest z kwestią liczebności składów, w jakich zapadają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zachodzi potrzeba starannego rozróżniania wskazanych zagadnień.

Mając na uwadze wszystkie przedstawione racje, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Rafała Wojciechowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 lipca 2025 r., sygn. akt K 8/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 15 lipca 2025 r., sygn. K 8/23.

Uważam, że Trybunał powinien umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie pragnę podkreślić, że podzielam zaprezentowany w wyroku pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny posiada kognicję do zbadania konstytucyjności u.o.t.p.TK, jak i wszelkich innych ustaw regulujących jego własne kompetencje bądź odnoszących się do jego statusu ustrojowego lub statusu sędziów. Ustawa regulująca organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może zawierać regulacji stojących w sprzeczności z przepisami Konstytucji i paraliżujących działanie Trybunału.

Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK doprecyzowuje, że zakres zaskarżenia obejmuje określenie przedmiotu kontroli oraz wskazanie wzorca kontroli. W orzecznictwie jednoznacznie wskazywano, że Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosków i nie ma prawnych możliwości wyjścia poza granice zaskarżenia (zob. wyrok TK z 12 października 2004 r., sygn. K 31/02, OTK ZU nr 9/A/2004,

poz. 91). Trybunał wskazał również, że granice jego kognicji są pochodną granic zaskarżenia. Wobec tego samodzielne określenie nowej podstawy kontroli zakwestionowanego przepisu stanowiłoby niedopuszczalne odejście od granic kognicji wyznaczonych przez wnioskodawcę przedmiotem i podstawą kontroli konstytucyjności (zob. wyrok TK z 20 października 2003 r. sygn. U 2/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 81).

Związaną Trybunału granicami zaskarżenia jest niezwykle istotne z uwagi na zasadę skargowości (dyspozycyjności) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienia TK z: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120; 20 grudnia 2000 r., sygn. K 13/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 305; 29 stycznia 2002 r., sygn. K 32/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 10; 11 kwietnia 2013 r., sygn. K 13/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 44). Tak ukształtowany model działania (mający swoją podstawę w art. 191-193 Konstytucji) wyznacza granice ingerencji Trybunału w działalność władz ustawodawczej i wykonawczej.

Wnioskodawca wniósł o zbadanie przedmiotu kontroli w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Zakres wniosku odnosi się do jednoznacznie zarysowanej przez wnioskodawcę sytuacji. Wnioskodawca zaznaczył, że „organizacja Trybunału nie może prowadzić do jego paraliżu, także w sytuacji, gdy źródłem paraliżu będzie część sędziów Trybunału, którzy w nieuprawniony i nieuzasadniony sposób odmawiają wykonywania swoich obowiązków” (wniosek, s. 5) oraz że „niedopuszczalna jest sytuacja, w której Trybunał zostanie w praktyce pozbawiony możliwości wywiązywania się ze swoich konstytucyjnych powinności ze względu [na] nieuprawnioną odmowę orzekania w pełnym składzie Trybunału przez mniejszościową grupę sędziów Trybunału, tak jak wskazano w *petitum* wniosku” (wniosek, s. 14-15).

Wobec tego w niniejszej sprawie Trybunał nie ma możliwości badania przepisu w całości, nawet jeśli jego konstrukcja mogłaby budzić konstytucyjne wątpliwości. Pismo skierowane przez wnioskodawcę powinno wyrażać nie tylko wolę skierowania do TK wniosku w określonej sprawie, ale przede wszystkim wyznaczać granice konstytucyjnej kontroli, tj. przedmiot zaskarżenia. Uruchomienie konstytucyjnej kontroli norm jest bowiem wyłączną kompetencją uprawnionego wnioskodawcy (zob. postanowienie o sygn. K 13/00).

Ustrojodawca zdefiniował rolę Trybunału w ramach ochrony ładu konstytucyjnego, która polega na sprawowaniu kontroli hierarchicznej zgodności norm – na podstawie i w granicach kompetencji przyznanych w ustawie zasadniczej oraz zgodnie z zasadami organizacji oraz trybu postępowania określonymi w ustawie. Trybunał nie jest władny przekraczać tych granic. Trybunał nie może podjąć kontroli konstytucyjności z urzędu, nawet jeśli w obrocie prawnym funkcjonują przepisy niekonstytucyjne, czy wręcz szkodliwe dla ustroju państwa.

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny powinien rozpatrzyć problem konstytucyjny jednoznacznie wskazany w *petitum* wniosku, a nie wykorzystywać wskazany formalnie przedmiot kontroli do analizy problemu konstytucyjnego sformułowanego „z urzędu”.

Przedmiotem oceny Trybunału, zgodnie z treścią wniosku miałyby być przede wszystkim nie treść aktu prawnego, a zachowanie sędziów TK, do których ten przepis pośrednio się odnosi. Przepis ten, zdaniem wnioskodawcy, pozwala sędziom TK na „działania obstrukcyjne, polegające na odmowie orzekania” (wniosek, s. 12). Źródłem paraliżu TK miałyby być zachowanie sędziów Trybunału, „którzy w nieuprawniony i nieuzasadniony sposób odmawiają wykonywania swoich obowiązków” (wniosek, s. 5). Należy również zauważyć, że w sformułowaniu „sytuacja odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego” pojęcie „mniejszości”, ale przede wszystkim „odmowy orzekania” mogą być rozumiane wielorako. Nie istnieją ścisłe przesłanki co do klasyfikacji postawy sędziego jako odmowy orzekania.

Z uwagi na powyższe, Trybunał, związany zakresem wniosku, powinien umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Tymczasem Trybunał, pomimo zastosowania argumentacyjnej formuły sentencji, orzekł, wychodząc poza *petitum* wniosku, o niekonstytucyjności przedmiotu kontroli w całości. Derogował więc art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK z obrotu prawnego „przez to, że odbiera Trybunałowi Konstytucyjnemu nadaną mu przez ustrojodawcę władzę orzekania w składzie wszystkich sędziów, co do których nie zachodzą żadne przeszkody faktyczne ani prawne do orzekania, i którzy wykonują prawny obowiązek udziału w orzekaniu”. Ponadto za wzorce kontroli wskazał wyrażoną w preambule zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, której nie uwzględnił wnioskodawca.

Trybunał w swoim wyroku wyszedł więc poza zakres wniosku, zarówno w odniesieniu do przedmiotu oraz wzorców kontroli. Oczywiście, w przeszłości Trybunał niejednokrotnie rekonstruował wskazany w *petitum* przedmiot oraz uzupełniał wzorce kontroli, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie (zob. postanowienie z 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25). Na tę zasadę powołano się również w stanowisku Sejmu, uzasadniając w ten sposób przeformułowanie przedmiotu kontroli oraz uwzględnienie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych jako wzorca kontroli. Tymczasem Trybunał, w przeciwieństwie do Sejmu, dokonując niemalże analogicznego zabiegu w odniesieniu do przedmiotu i wzorców kontroli, w żaden sposób go nie uzasadnił. W istocie Trybunał nie wytłumaczył, dlaczego zbadał art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK w zakresie innym niż wskazany w *petitum* wniosku. Jest to szczególnie istotne, ponieważ zasada *falsa demonstratio non nocet* (bez względu na to czy jej zastosowanie jest wprost wskazane w uzasadnieniu, czy nie) nie stanowi alternatywy wobec zasady związania granicami pisma procesowego. Jak wskazano w orzecznictwie, „nie można bowiem przyjąć, że Trybunał ma obowiązek w każdym wypadku automatycznie «poszukiwać» dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjności i «uzupełniać» pisma procesowe wnioskodawców o niewymienione w nich i – w opinii Trybunału – trafniejsze wzorce konstytucyjne” (wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24).

Trybunał w niniejszej sprawie postąpił przeciwnie, wprost stwierdzając, że „[p]rzedstawiony przez wnioskodawcę do zbadania przepis może prowadzić do zablokowania Trybunału Konstytucyjnego” (cz. III, pkt 7.1 uzasadnienia wyroku). Trybunał w ten sposób niejako wskazał, że kluczowe dlań było formalne wskazanie przepisu, w którym widzi on problem konstytucyjny, a nie zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę. Ponadto Trybunał zdecydował się na wskazanie preambuły jako wzorca kontroli z urzędu, poprzedzając to jedynie sformułowaniem, że w „każdej sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny klucz warunkujący sposób jej rozstrzygnięcia musi być wyprowadzany z analizy przepisów Konstytucji” (cz. III, pkt 7 uzasadnienia wyroku). W podobny sposób można rozumieć przywołanie niewskazanych przez wnioskodawcę art. 2 i art. 173 Konstytucji w cz. III pkt 7.3 i 7.4 uzasadnienia wyroku. Trybunał, wykorzystując fakt, że wnioskodawca zaskarżył formalnie art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK, nie bacząc na zakres zaskarżenia i wskazane wzorce kontroli, samodzielnie sformułował problem konstytucyjny, który rozwiązał w wydanym wyroku.

Z uwagi na powyższe, w moim przekonaniu, Trybunał nie powinien wychodzić poza *petitum* wniosku – szczególnie nie powinien modyfikować zakresu zaskarżenia. Od każdego wnioskodawcy należy oczekiwać określenia zakresu wniosku i nie ma przy tym znaczenia, czy posiada on do tego odpowiednie przygotowanie profesjonalne (zob. wyrok TK z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4). Wymóg ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów, który jest podmiotem dysponującym wyspecjalizowa-

nym aparatem administracyjnym oraz posiada legitymacje ogólną, przyznającą mu prawo do zakwestionowania dowolnej normy prawnej. Jeśli jednoznacznie wnosi on w *petitum* o zbadanie przedmiotu kontroli w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego, to należy założyć, że taka była jego intencja. Przeciwny pogląd wymagałby szczegółowego uzasadnienia przez Trybunał i jednoznacznego powiązania zarzutów stawianych we wniosku z ostatecznie ustalonym obszarem orzekania. Trybunał tego wymogu nie spełnił.

Trzeba również zwrócić uwagę na osobliwe skutki niniejszego orzeczenia. Abstrahując od kwestii, czy było to dopuszczalne, Trybunał derogował z systemu prawnego art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.t.p.TK, który stanowi, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału. Jak zauważył wnioskodawca, wymóg kworum dla pełnego składu obowiązuje od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Równocześnie wtedy ustawodawca zobowiązał Trybunał do orzekania w pełnym składzie nie tylko, jak wcześniej, w sprawach o szczególnej zawichości (co jest kryterium subiektywnym). Wskazano również katalog określonego typu spraw, obecnie uregulowany w art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. a-d u.o.t.p.TK. Wyeliminowanie przepisu określającego kworum prowadzi więc do luki prawnej. Ustawodawca wymaga od Trybunału rozpatrywania pewnego rodzaju spraw bezwzględnie w pełnym składzie, jednakże nie definiuje pojęcia pełnego składu, ani nie określa jego kworum. Taki stan prawny mógłby prowadzić do licznych sporów z uwagi na potencjalne różnice znaczeń pojęcia „pełnego składu” w języku potocznym i języku prawniczym, jak również ich rozbieżne interpretacje. O tym, że wyrok Trybunału doprowadza do istotnej luki prawnej, może świadczyć także struktura art. 37 ust. 2 u.o.t.p.TK, którego zdanie drugie, traci dotychczasowy sens po derogowaniu zdania pierwszego.

Wydaje się więc, że w takiej sytuacji zasadny byłby wyrok zobowiązujący ustawodawcę do wyeliminowania powstałej w ten sposób luki. W końcu art. 197 Konstytucji wskazuje jednoznacznie, że to ustawa określa organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Oczywiście, ustawa ta nie może zawierać treści sprzecznych z Konstytucją. Jednakże to ustawa zasadnicza nakazuje ustawodawcy regulację postępowania przed TK, co w samej istocie niejako ogranicza swobodę jego działania. Za przykład może posłużyć art. 92 u.o.t.p.TK, który stanowi, kiedy dopuszczalne jest rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym, albo art. 37 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK determinujący sprawy, które Trybunał musi rozpatrywać w składzie pięciu albo trzech sędziów. Podobną rolę odgrywał od 1997 r. przepis ustalający minimalne kworum pełnego składu. Nie sposób stwierdzić, że instytucja pełnego składu jest niekonstytucyjna sama w sobie, tak jak niekonstytucyjny sam w sobie nie jest wymóg rozpatrywania spraw w składzie pięciu sędziów. Ustawodawca ma kompetencję do ustanowienia przepisu regulującego instytucję pełnego składu. Jednocześnie przepis ten, jak każdy inny, może być uznany za niekonstytucyjny, jeśli prowadzi do paraliżu organu.

Z uwagi na powyższe, jeśli już Trybunał zdecydował się na derogację zaskarżonego przepisu z obrotu prawnego, bardziej zasadny w niniejszej sprawie byłby wyrok o charakterze zobowiązującym ustawodawcę do interwencji i uchwalenia nowej, zgodnej z Konstytucją, definicji pełnego składu.

Tymczasem, zarówno argumentacyjna część sentencji, jak i uzasadnienie wskazują na to, że Trybunał w niniejszym wyroku zdecydował się wejść w rolę ustawodawcy i zdefiniować samodzielnie pojęcie pełnego składu. Trybunał uznał, że skład powinien móc orzekać „w składzie wszystkich sędziów, co do których nie zachodzą żadne przeszkody faktyczne ani prawne do orzekania, i którzy wykonują prawny obowiązek udziału w orzekaniu”. W praktyce Trybunał doprowadził derogacją przedmiotu kontroli do luki prawnej i jednocześnie lukę tę od razu uzupełnił. Definicja ta jest jednakże dalece nieprecyzyjna i podatna na nadmierne

interpretacje ze strony organów, które będą to prawo stosować. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić z góry, co stanowi przeszkodę faktyczną i prawną do orzekania, ani też kiedy sędzia TK nie wykonuje prawnego obowiązku udziału w orzekaniu.

Ustanowienie w obrocie prawnym tak niejednoznacznej definicji, regulującej niezwykle istotny obszar działalności TK, może powodować nieokreślone jeszcze ryzyka ustrojowe.

Z powyższych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.