



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Pozycja 82

WYROK

z dnia 29 lipca 2025 r.

Sygn. akt Kp 3/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Święczkowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem Wnioskodawcy, na rozprawie w dniach 2 kwietnia i 29 lipca 2025 r., połączonych wniosków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonych w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

I.

- 1) art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych,
- 2) art. 16 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 części I wniosku z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji,
- 3) art. 17 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 części I wniosku w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu, z art. 126 ust. 1 i 2 oraz z art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji,
- 4) art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 części I wniosku, które przez przyjęcie niedookreślonych ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie gwarantu-

ją wykonania konstytucyjnego nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału, z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

- 5) art. 20 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 części I wniosku w zakresie, w jakim ustanawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej termin „nie później niż 14 dni od dnia (...) wyboru przez Sejm [sędziego Trybunału]” do umożliwienia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego uroczystego złożenia ślubowania, z art. 126 ust. 2 i 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji,
- 6) art. 20 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 części I wniosku z art. 7 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji,
- 7) art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 części I wniosku w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku, z art. 194 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji,

II.

- 1) art. 10 ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z art. 190 ust. 1 oraz art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 7 Konstytucji,
- 2) art. 10, art. 11 i art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1 części II wniosku z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji,
- 3) art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 części II wniosku w zakresie, w jakim posługują się pojęciem „osoba nieuprawniona do orzekania”, z art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji,
- 4) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 części II wniosku z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym są niezgodne z art. 2 w związku z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji.

2. Art. 16 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 7 Konstytucji.

3. Art. 20 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 7 w związku z art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

4. Art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscypli-

narneho oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku, są niezgodne z art. 194 ust. 1, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 1 i 4 są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

III

1. Art. 10 ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 195 ust. 1 oraz z art. 190 ust. 1, a także z art. 7 Konstytucji.

2. Art. 10, art. 11 oraz art. 12 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 tej części wyroku są niezgodne z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

3. Art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 tej części wyroku w zakresie, w jakim posługują się pojęciem „osoba nieuprawniona do orzekania”, są niezgodne z art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji.

4. Art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 tej części wyroku jest niezgodny z art. 7, art. 10, art. 173 oraz z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

IV

Przepisy wymienione w części III są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W dwóch pismach z 7 października 2024 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca lub Prezydent lub głowa państwa) skierował do Trybunału Konstytucyjnego dwa wnioski w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji) dotyczące:

– ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: u.TK), odpowiedni wniosek zarejestrowany został jako sprawa o sygn. Kp 3/24;

– ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa wprowadzająca albo u.w.), odpowiedni wniosek zarejestrowany został jako sprawa o sygn. Kp 4/24.

9 października 2024 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wydał zarządzenie o dołączeniu sprawy o sygn. Kp 4/24 do sprawy o sygn. Kp 3/24 ze względu na nierozzerwalny związek przedmiotów kontroli w obu sprawach. Trybunał stwierdził, że przedmiotem kontroli jest zespół reguł dotyczących sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ich powoływania i statusu, organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zredegagowany wprawdzie w dwóch aktach, lecz stanowiący faktycznie jedną całość normatywną wzajemnie ze sobą powiązaną i od siebie zależną. Trybunał postanowił rozpoznać zatem obie sprawy łącznie, w jednym postępowaniu.

1.2. Prezydent podniósł, że celem u.TK było nowe ukształtowanie ustroju oraz trybu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. U.TK zastąpić miała dwie obowiązujące 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) oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422). Uzasadnienie procedowanych zmian zasadniczo sprowadzało się do stwierdzenia, że zaistniał kryzys związany z Trybunałem Konstytucyjnym, który u.TK miała rozwiązać. Prezydent uznał, że – z racji pozycji ustrojowej polskiego sądu konstytucyjnego – u.TK reguluje tak istotną materię, iż wszelkie wątpliwości powinny zostać wyjaśnione przez Trybunał Konstytucyjny. Ingerencje w kształt i tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego muszą mieć realne i istotne uzasadnienie, które nie może sprowadzać się do tego, że stwierdza się, iż występuje kryzys, którego efektem jest „gorsze” orzecznictwo czy mniejsza liczba rozstrzygnięć.

W ocenie głowy państwa, o istnieniu kryzysu nie przesądza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które w jego opinii spełnia standardy normalnie funkcjonującego organu kontrolującego hierarchiczną zgodność prawa. Prezydent nie stwierdził także nieprawidłowości w powołaniu trójki sędziów Trybunału Konstytucyjnego pod koniec 2015 r., a także zwrócił uwagę, że w swojej linii orzecniczej Trybunał Konstytucyjny nigdy nie uwzględnił wniosku o wyłączenie sędziego z powodu trybu jego powołania. Tym samym zarzuty projektodawców u.TK dotyczące kryzysu Trybunału Konstytucyjnego mają charakter pozorny.

Wnioskodawca wskazał także na podobieństwa i związki normatywne pomiędzy uzasadnieniem u.TK a uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198; dalej: uchwała Sejmu). Prezydent zwrócił uwagę, że uchwała Sejmu została uznana w całości za niezgodną z Konstytucją w wyroku z 28 maja 2024 r. o sygn. U 5/24. W wyroku tym uchwała Sejmu została uznana za niezgodną z art. 7 (zasada legalizmu) w związku z art. 87 ust. 1 (konstytucyjne źródła prawa), art. 10 (zasada podziału i równowagi władz) w związku z art. 173 (niezależność sądów i trybunałów) i art. 190 ust. 1 (moc powszechnie obowiązująca wyroków Trybunału Konstytucyjnego) Konstytucji.

Uzasadniając poszczególne zarzuty wniosku Prezydent, przedstawił następującą argumentację.

Przepisy zaskarżone w ramach pierwszego zarzutu przewidują powierzenie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału (dalej: Zgromadzenie Ogólne) kompetencji do wyboru składów orzekających Trybunału oraz dokonywania w nich zmian. Wnioskodawca wyjaśnił, że przepisy te nie są zgodne z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynikających z preambuły Konstytucji, co z kolei „w aspekcie jednej z podstawowych funkcji Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta istnienia realnych praw i wolności obywateli” (wniosek, s. 8-9) wpływa na realizację zasady zaufania obywateli do państwa wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zaskarżona ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych rozwiązań na wypadek: „a) braku wniosku Prezesa TK o wyznaczenie sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy, b) niemożności skutecznego

zebrania się Zgromadzenia Ogólnego, lub c) braku ustawowego kworum do podjęcia uchwały w sprawie wyznaczenia składów orzekających lub zmian w tych składach” (wniosek, s. 9).

Prezydent przywołał orzecznictwo TK oraz poglądy przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, z których wynika treść zasady rzetelności i sprawności. Wskazał również, że ustawodawca powinien zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału, uchwalając ustawę, o której mówi art. 197 Konstytucji.

Według głowy państwa zaskarżone przepisy stwarzają ryzyko powstania sytuacji, w której obywatele i organy państwowe pozbawione zostaną konstytucyjnej gwarancji wydania przez Trybunał orzeczenia, jeśli zajdą długotrwałe przeszkody w zebraniu się Zgromadzenia Ogólnego lub jeśli zabraknie kworum dla podjęcia uchwały. Zaskarżona ustawa, według Wnioskodawcy, nie zawiera regulacji, która by przeciwdziałała takim sytuacjom. Ponadto, Wnioskodawca zarzucił, że kwestionowane przepisy naruszają kryterium efektywności, gdyż mogą prowadzić do poważnego i nieuzasadnionego wydłużenia postępowania w sprawach wymagających orzekania przez Trybunał bez zbędnej zwłoki. Art. 197 Konstytucji nakazuje ustawodawcy określenie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem w drodze ustawy. Ustawa ta musi jednak spełniać zasady poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także powinna być sformułowana w sposób zapewniający sprawne, rzetelne i efektywne działanie Trybunału.

Ponadto, zaskarżony mechanizm wyznaczania składów orzekających lub dokonywania w nich zmian stanowi pułapkę dla ochrony interesów obywateli, czym narusza przewidzianą w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa, a także uniemożliwia Trybunałowi wykonywanie kompetencji przewidzianych w art. 188 Konstytucji bez zbędnej zwłoki.

Wnioskodawca zarzucił również, że art. 16 ust. 2 u.TK stanowiący, iż sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawcy, rozwiązanie to wprowadza regułę niespotykaną w dotychczasowych ustawach regulujących Trybunał Konstytucyjny po 1997 r., „w świetle której sędzia Trybunału może wykonywać urząd również po upływie dziewięcioletniej kadencji – do czasu wyboru przez Sejm jego następcy” (wniosek, s. 15).

Prezydent zwrócił uwagę, że regulacja ta nie została w żaden sposób wyjaśniona przez autorów – nie została wykazana jej potrzeba, cel oraz przewidywane skutki. Zdaniem Wnioskodawcy, jest ona sprzeczna z dobrymi obyczajami, a także z jednoznacznie brzmiącym art. 194 ust. 1 Konstytucji, który określa, że długość kadencji sędziego Trybunału wynosi 9 lat. Jako źródło zasady kadencyjności sędziów Trybunału wskazane zostały art. 2 i art. 7 Konstytucji. Przewidziana w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu formalnego, której cechy materialne wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji, nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Zaskarżony przepis narusza tę zasadę, gdyż pozwala działać sędziemu Trybunału bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej, co wynika z faktu, że ustawa nie może modyfikować kadencji sędziego Trybunału, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. Prezydent zauważył również, że zmiana długości kadencji sędziego TK nie jest dopuszczalna bez zmiany Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy art. 17 ust. 2 u.TK w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta RP, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu, jest niezgodny z art. 126 ust. 1 i 2 oraz z art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji. Uznanie Prezydenta za postać „zaangażowaną politycznie” analogicznie do stanowisk zajmowanych w centralnej administracji rządowej koliduje z koncepcją funkcji i zadań Prezydenta RP określoną w art. 126 Konstytucji oraz z modelem jego wyboru określonym w art. 127 Konstytucji. Mianowicie, pełnienie konstytucyjnej funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej

i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji) oraz wykonywanie ustrojowych zadań Prezydenta jako strażnika Konstytucji i atrybutów suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej państwa polskiego (art. 126 ust. 2 Konstytucji) nie stoi w sprzeczności z zadaniami stawianymi Trybunałowi i jego sędziom, ale jest wprost kompatybilne ustrojowo (wniosek, s. 25 i 26). Ponadto, zgodnie z wymogami określonymi w art. 127 Konstytucji, Prezydentem może zostać także osoba nawet bezpośrednio po zakończeniu kadencji sędziego Trybunału czy też osoba, która zrezygnowała z tej funkcji i ubiegała się o urząd Prezydenta, bez żadnej karencji temporalnej. Zdaniem Wnioskodawcy, nie ma przeszkód natury prawnej, aksjologicznej czy funkcjonalnej, szczególnie związanych z zasadą niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów, które by przemawiały za odwrotną regułą przewidzianą w zaskarżonym przepisie u.TK.

Prezydent wskazał także, że art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 u.TK, regulujący procedurę wybierania sędziów Trybunału, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat. Mechanizm przewidziany w zaskarżonych przepisach, przyjmujący nieodokreślone ramy czasowe „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału, a także przewidujący, że sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcje do czasu wyboru następcy, może w praktyce prowadzić do przedłużania kadencji sędziowskiej w Trybunale w nieskończoność. Nie gwarantuje on zatem wykonania konstytucyjnego nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału.

Wnioskodawca zauważył, że art. 20 ust. 2 u.TK w zakresie, w jakim ustanawia Prezydentowi termin „nie później niż 14 dnia (...) od dnia wyboru przez Sejm [sędziego Trybunału]” do umożliwienia sędziemu Trybunału uroczystego złożenia ślubowania, jest niezgodny z art. 126 ust. 2 i 3 w związku z preambułą i art. 2 Konstytucji. Prezydent powinien mieć możliwość wstrzymania się z odebraniem ślubowania, jeśli wystąpią wątpliwości dotyczące prawidłowości wyboru sędziego Trybunału. Takie wstrzymanie się przez Prezydenta z odebraniem ślubowania jest jedyną dopuszczalną metodą rozwiązania wątpliwości dotyczących różnych aspektów wyboru, a działanie Prezydenta w tym zakresie ma na celu ochronę wartości konstytucyjnych i wynika z art. 126 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca zarzucił też, że projektowane rozwiązanie stanowi precedens w polskim systemie prawnym, zmierzający do faktycznego ograniczenia pełnienia przez Prezydenta jego roli i funkcji oraz narzucenia mu bezwarunkowego sposobu wykonywania swoich kompetencji (wniosek, s. 32). Ponadto, jak zauważył Wnioskodawca, mogą zachodzić okoliczności, które w sposób obiektywny będą nakazywały Prezydentowi chronić wyższą wartość konstytucyjną, jaką stanowi nadrzędność Konstytucji, niż umożliwienie sędziemu ślubowania w terminie nie później niż 14 dni od dnia wyboru. Obowiązek ten nie pozwala Prezydentowi na realizację ustrojowych zadań czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, jeśli Prezydent poweźmie uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości wyboru sędziego (wniosek, s. 33).

W ocenie Wnioskodawcy, norma przewidziana w zaskarżonym przepisie jest także niezgodna z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, wynikającą z preambuły Konstytucji. Wykonanie ustawowej kompetencji do terminowego odebrania ślubowania może mianowicie kolidować z wykonywaniem przez Prezydenta innych kompetencji przewidzianych w Konstytucji. Mogą także wystąpić nadzwyczajne okoliczności mające wpływ na odebranie ślubowania, a także może zaktualizować się obowiązek ochrony przez Prezydenta wyższej wartości konstytucyjnej, której nie będzie mógł chronić bez naruszenia obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 2 u.TK. Zdaniem Wnioskodawcy, wspomniana regulacja jest również niezgodna z zasadą proporcjonalności i zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, ponieważ z uwagi na możliwość realizacji przez Prezydenta innych kompetencji, szczególnie poza granicami kraju, może w istocie nakładać na niego obowiązek

niemożliwy do zrealizowania. Nie uwzględnia też czasu koniecznego do uzyskania przez Prezydenta w sposób niebudzący wątpliwości dowodów koniecznych do wykonania normy z art. 20 ust. 2 u.TK.

Prezydent zakwestionował zgodność art. 20 ust. 3 u.TK z art. 7 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowany przepis stanowi, że sędzia Trybunału, po upływie co najmniej 14 dni, ale nie później niż 30 dni od dnia jego wyboru przez Sejm, może złożyć ślubowanie w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym i przekazać je Marszałkowi Sejmu. Dokument zawierający rotę ślubowania sędziego Trybunału z jego podpisem notarialnie poświadczonym Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Prezesowi Trybunału. Wnioskodawca wskazał, że wspomniana norma zawiera nieuprawnione założenie o niewykonaniu przez Prezydenta obowiązku z art. 20 ust. 2 u.TK warunkującego objęcie i sprawowanie urzędu sędziego oraz tym samym zakłada możliwość popełnienia przez Prezydenta deliktu konstytucyjnego i proponuje usunięcie jego skutków przez czynność w postaci alternatywnej formy ślubowania. Zdaniem Wnioskodawcy, narusza to przewidzianą w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, w tym zasadę legalizmu działania Prezydenta wynikającą z art. 126 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzucił, że art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 u.TK w zakresie, w jakim do inicjowania prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK uprawnia sędziów TK w stanie spoczynku, jest niezgodny z art. 194 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji. Wnioskodawca zaznaczył, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy rozwiązań zakładających, że sędziowie Trybunału w stanie spoczynku mieliby prawo inicjować postępowanie dyscyplinarne, a nawet oskarżać i orzekać w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Zarzut niekonstytucyjności polega, zdaniem Wnioskodawcy, na tym, że sędziom Trybunału w stanie spoczynku przyznano istotne uprawnienia po zakończeniu 9-letniej kadencji, określonej konstytucyjnie. Jak zaznaczył Wnioskodawca, Trybunał opiera się na zindywidualizowanej, jednokrotnej, trwającej określony czas kadencji sędziów wchodzących w jego skład, a kompetencje wykonywane przez sędziów obecnie zasiadających w składzie Trybunału nie mogą być wykonywane przez sędziów w stanie spoczynku – ich sytuacja prawna określona jest jako pozostawanie w stosunku służbowym z zachowaniem statusu sędziego, lecz bez możliwości sprawowania urzędu, w tym czynnego udziału w orzekaniu (wniosek, s. 39).

Prezydent podniósł, że przepisy zaskarżone w ramach niniejszego zarzutu są niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz przewidzianą w art. 10 ust. 1 i 2, a także niezależności sądów i trybunałów wynikającą z art. 173 Konstytucji. Dla Wnioskodawcy nie jest do zaakceptowania sytuacja, w której w ustalaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału oraz w wymierzaniu sankcji, w tym najsurowszych, biorą udział osoby, pełniące przeszłości urząd sędziego Trybunału (s. 39 wniosku).

Wnioskodawca zwrócił także uwagę, że w razie uznania przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją art. 34 ust. 1 i 2 u.TK, nie będzie możliwe wykonanie zapisu z art. 35 ust. 3 u.TK. „Wyłączenie” obwinionego sędziego, 2 sędziów funkcyjnych (Prezesa i sędziego pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego), 5 sędziów orzekających w pierwszej instancji, czyli 8 sędziów, spowoduje, że do dyspozycji pozostanie 7 sędziów, czyli tyle, ile ma liczyć skład orzekający w drugiej instancji. Oznacza to, że nie będzie spośród kogo losować składu orzekającego w instancji odwoławczej. Rozwiązanie takie będzie stanowiło naruszenie zasad przyzwoitej regulacji wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż będzie ono pozbawione waloru regulacyjnego.

1.2. We wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym wnioskodawca

w całości zaskarżył jej art. 10, zarzucając, że przepis ten jest niezgodny z art. 190 ust. 1 Konstytucji, w świetle którego orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Prezydent wyjaśnił, że ostateczność orzeczeń Trybunału uniemożliwia ich formalne podważenie, a zmiana w tym zakresie wymaga zmiany regulacji na poziomie konstytucyjnym, gdyż ustawodawca nie posiada kompetencji do ingerowania w zagwarantowaną na szczeblu konstytucyjnym ostateczność orzeczeń Trybunału.

Zdaniem głowy państwa, art. 10 u.w. budzi także wątpliwości co do zgodności z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Mianowicie, ingerencja władzy ustawodawczej w minimum kompetencyjne Trybunału, czyli działalność orzeczniczą w zakresie przewidzianym w Konstytucji, pozbawia ten organ odrębności i niezależności. Powołując się na opinie wyrażone przez przedstawicieli doktryny, Prezydent zaznaczył, że podział władzy między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz sądowniczą powinien być rozumiany przede wszystkim jako separacja władzy, co wyraża art. 173 Konstytucji, stwierdzając, że sądy i trybunały są odrębne i niezależne od innych władz. Zatem nie jest dopuszczalna jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów i trybunałów. W tym kontekście Wnioskodawca przywołał również orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że istota wymiaru sprawiedliwości polega na tym, iż jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą ingerować w tę dziedzinę, co wynika ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek. Odrębność władzy sądowniczej należy też zawsze rozumieć w kontekście art. 10 Konstytucji, który formułuje zasadę podziału władzy, a art. 173 Konstytucji stanowi jego rozwinięcie. Zgodnie z art. 10 Konstytucji, ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Wymóg rozdzielenia władz polega przede wszystkim na zakazie ingerencji w istotę danej władzy, a zasada równowagi na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej. Zgodnie z art. 10 Konstytucji, inne władze nie mogą ingerować w powierzone Trybunałowi kompetencje do ostatecznego rozstrzygania spraw leżących w jego kompetencji, a wkroczenie przez władzę ustawodawczą w sferę władzy sądowniczej, której częścią jest Trybunał Konstytucyjny, stanowi ingerencję w minimum kompetencyjne tej władzy (wniosek, s. 12).

Konsekwencją art. 7 Konstytucji, w myśl którego organy władzy publicznej winny działać „na podstawie i w granicach prawa”, jest to, że przepisy prawa powinny jednoznacznie i precyzyjnie określać kompetencje organów władzy publicznej, a działania tych organów mają się opierać na podstawie zawartej w tychże przepisach oraz na zakazie domniemania kompetencji organów władzy publicznej. Art. 10 u.w. opiera się jednakże na założeniu, że parlamentowi przysługuje kompetencja do kontroli legalności orzeczeń Trybunału. Skoro jednak wszystkie kompetencje organu władzy publicznej muszą mieć podstawę w przepisach prawa, a kompetencji organów nie wolno domniemywać, to wykluczona jest konstytucyjna dopuszczalność tego rodzaju kontroli. Zatem uznanie przez parlament wyroków Trybunału za akty nieistniejące narusza zasadę legalizmu oraz tworzy niebezpieczny precedens na przyszłość, który mogą wykorzystywać koniunkturalnie różne opcje polityczne zasiadające w parlamencie.

Wnioskodawca zarzucił też niezgodność art. 10, art. 11 i art. 12 u.w. z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Wyjaśnił, że art. 11 i art. 12 u.w. są konsekwencją wielostopniowej konstrukcji prawnej „wygaszania orzeczeń” Trybunału zawartej w art. 10 ustawy wprowadzającej. Stanowią one regulacje uzupełniające i przejściowe. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy zaskarżone w ramach drugiego zarzutu, umożliwiając układanie na nowo, z mocą wsteczną, stanu prawnego ukształtowanego ostatecznymi orzeczeniami Trybunału, wprowadzą chaos, i to w skali, jakiej nie da się dziś przewidzieć. Wnioskodawca wyjaśnił także, że ostateczność orzeczeń polega na tym, iż niedopuszczalne jest tworzenie procedur prowadzących do ich kwestionowania czy badania ich prawidłowości, a także na tym, że są one niewzruszalne,

czyli niedopuszczalne jest anulowanie lub zmiana orzeczenia czy to przez Trybunał, czy inny podmiot. Zakwestionowanie zasady ostateczności orzeczeń wywoła, zdaniem Wnioskodawcy, skutki prawne trudne do przewidzenia oraz poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego. Spowoduje to również negatywne konsekwencje dla obywateli, którzy w istocie dopuszczają się złamania prawa, gdy działając w zaufaniu do państwa, podporządkują się aktowi następnie uznanemu przez ustawodawcę za nieistniejący.

Ponadto, „wygaszenie” wyroku, w którym uznano daną normę za niekonstytucyjną, sprawi, że taka norma „odżyje” w systemie prawnym, co z kolei stanowić będzie powrót do stanu niezgodnego z Konstytucją. Jest to nie do zaakceptowania w systemie prawa, w którym Konstytucja, w myśl art. 8 Konstytucji, stanowi powszechnie obowiązujący akt normatywny oraz swoisty rdzeń całego systemu prawnego (wniosek, s. 17). Poza tym, ewentualne uznanie wyroków zmierzających do ochrony praw jednostki za nieważne może wywołać efekt niepożądany z punktu widzenia statusu jednostki i jej bezpieczeństwa prawnego. Natomiast samo zróżnicowanie skutków prawnych wyroków TK, które miałyby zostać uznane za nieważne, może przyczynić się do naruszenia zasady pewności prawa. Wnioskodawca omówił także przykładowe wyroki mające korzystne skutki z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostek oraz skutki wyroków wydanych w trybie kontroli prewencyjnej, które obejmowałyby cofnięcie zamkniętej procedury legislacyjnej lub uznanie podpisu złożonego przez Prezydenta pod ustawą za nieskuteczny, a zmiany wprowadzone ustawą za niebyłe (wniosek, s. 19-22). Zgodnie z regulacją zawartą w ustawie, skutki tych wyroków nie będą pozostawały w mocy, co zagraża stabilizacji prawnej i rodzi niekorzystne skutki dla podmiotów uprawnionych, których sytuację kształtował kontrolowany przepis. Wnioskodawca nakreślił negatywne skutki prawne dla obywateli związane z kwestionowaną konstrukcją prawną (wniosek, s. 24).

Kwestionowana regulacja, zdaniem Wnioskodawcy, narusza art. 2 Konstytucji, którego komponentem jest zasada bezpieczeństwa prawnego i powiązane z nią zasady szczególne, tj. ochrona praw nabytych i interesów w toku. Zasady te skierowane są do prawodawcy, nakładają na niego obowiązek stanowienia prawa w sposób gwarantujący adresatom przewidywalność własnych zachowań. Zaskarżone rozwiązanie, zdaniem Wnioskodawcy, pociąga za sobą daleko idące zagrożenia wynikające z przywrócenia do życia, i to z mocą wsteczną, wielu unormowań niekorzystnych z punktu widzenia wolności i praw jednostki, a w niektórych wypadkach – jednoznacznie sprzecznych z Konstytucją. Wnioskodawca wskazał, że wprowadzenie przez ustawodawcę kwestionowanej konstrukcji prawnej, która *de facto* prowadzi do pozbawienia orzeczeń Trybunału cechy ostateczności oraz mocy powszechnie obowiązującej, narusza również zasadę legalizmu oraz podziału władzy.

Prezydent zarzucił także niezgodność art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2, art. 15 ust. 2 u.w. w zakresie, w jakim posługują się pojęciem „osoba nieuprawniona do orzekania”, z art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji. Wnioskodawca zauważył, że kwestionowane regulacje wprowadzają nową kategorię sędziego TK, nieznaną polskiej ustawie zasadniczej, a także budzą wątpliwości w zakresie zgodności z przywołanymi wzorcami kontroli, które określają status prawny sędziego. Ustawodawca, decydując, który sędzia jest uprawniony do orzekania, a który nie, podważa w rzeczywistości jego status oraz autorytet, a co za tym, idzie niezawisłość będącą konstytucyjną gwarancją niezależności orzekania i niezależności od innych organów i władz. Podważa tym samym decyzję Sejmu o wyborze danego kandydata na sędziego, podczas gdy jedynym organem mogącym decydować o wyborze danego kandydata na stanowisko sędziego Trybunału jest Sejm. Jednak, jak zauważył Wnioskodawca, nawet Sejm nie ma kompetencji, by w jakikolwiek sposób ingerować w status sędziego TK i pozbawiać go możliwości pełnienia funkcji sędziowskich przed upływem jego kadencji. Zatem wprowadzenie do ustawy pojęcia „osoby nieuprawnionej do orzekania” stanowi arbitralną i nieuprawnioną ingerencję w konstytucyjny status sędziego Trybunału.

Wnioskodawca zakwestionował także zgodność art. 14 ust. 1 u.w. z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

Kwestionowany przepis stanowi, że „[o]d dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, obowiązki Prezesa Trybunału wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale”, co oznacza, że celem ustawodawcy jest przerwanie obecnie trwającej kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Kadencja Prezesa Trybunału, powołanego zgodnie z wymogami Konstytucji, ma umocowanie konstytucyjne, a więc nie może podlegać modyfikacjom w drodze ustawowej. Nie ma zatem podstaw, by wprowadzać regulacje zmierzające do skrócenia kadencji organu konstytucyjnego, jakim jest Prezes Trybunału. Wnioskodawca zauważył również, że Sejm nie posiada kompetencji do wiążącego ustalenia statusu prawnego osoby pełniącej funkcję Prezesa Trybunału. Zatem norma wynikająca z kwestionowanego przepisu stanowi nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w sferę władzy sądowniczej i narusza zasadę trójpodziału władzy przewidzianą w art. 10 Konstytucji.

Wnioskodawca wyjaśnił ponadto, że zagadnienie kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału jest ściśle powiązane z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności Trybunału, a ustawodawca ma obowiązek szanować reguły demokratycznego państwa prawnego także, kiedy wprowadza w życie nowe rozwiązania normatywne. Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowany przepis stanowi więc nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w sferę niezależności Trybunału i zasad demokratycznego państwa prawnego, co jest sprzeczne z art. 2 i art. 10 Konstytucji.

Według głowy państwa ustawodawcy nie przysługuje nieograniczona swoboda przy wprowadzaniu regulacji dotyczących zasad pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału – musi on respektować zasady wynikające z art. 173 Konstytucji oraz ściśle powiązaną z nimi zasadę niezawisłości sędziów Trybunału przewidzianą w art. 195 Konstytucji. Zatem, regulując kwestię kadencyjności wspomnianych organów, musi zagwarantować, że rozwiązania wprowadzane przez niego nie wpłyną na sposób realizacji kompetencji przez Trybunał, a szczególnie, że władza ustawodawcza oraz wykonawcza nie będą wywierały wpływu na realizację jego kompetencji. Ustawodawca nie może więc w dowolny sposób ingerować w długość okresu sprawowania urzędu przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Z tego względu zaskarżona norma bezpośrednio narusza zasadę odrębności i niezależności Trybunału od innych władz, wynikającą bezpośrednio z art. 173 Konstytucji.

Ponadto, rozwiązanie przewidziane w art. 14 ust. 1 u.w. należy, zdaniem Wnioskodawcy, ocenić jako nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w ukształtowany konstytucyjnie system wyłaniania i funkcjonowania Prezesa Trybunału. Nawet dopuszczalna zmiana mechanizmów regulacyjnych wymaga bowiem szczególnego uzasadnienia i winna być dokonywana z rozwagą, gdyż brak stabilizacji prawa stanowi o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca zaznaczył, że zmiana ustroju Trybunału i sytuacji prawnej Prezesa Trybunału mogłaby być wprowadzona w życie dopiero po zakończeniu trwającej kadencji Prezesa Trybunału. Byłoby to zgodne z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględniałoby to zasadę kadencyjności organów.

Przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego, a więc *de iure* i *de facto* usunięcie z urzędu Prezesa Trybunału narusza, zdaniem Wnioskodawcy, zasadę legalizmu przewidzianą w art. 7 Konstytucji, gdyż parlament nie może dokonać takiej czynności. Zgodnie ze wspomnianą zasadą, organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach prawa, a niedopuszczalne jest działanie bez tejże podstawy czy działanie wykraczające poza jej granice. Wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 14 ust. 1 ustawy wprowadzającej stanowi wkroczenie w nieuprawniony sposób w zakres działania innych konstytucyjnych organów i tym samym narusza zasady wynikające z art. 7 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja sprzeczna jest również, zdaniem Wnioskodawcy, z zagwarantowanymi konstytucyjnie kompetencjami Prezydenta RP przewidzianymi w art. 194 ust. 2 Konstytucji, dotyczącymi powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne oraz z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, zgodnie z którym wspomniane uprawnienie Prezydenta nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Procedura powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału nie może podlegać kontroli w żadnym trybie, a zatem kwestionowana regulacja wkracza w zakres kompetencji Prezydenta, a tym samym narusza konstytucyjne przepisy dotyczące prerogatyw Prezydenta i ingeruje w zasadę podziału i równowagi władzy.

2. W piśmie z dnia 8 listopada 2024 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zajęła stanowisko popierające wnioski Prezydenta i przedłożyła uchwałę o przystąpieniu do postępowania. Zarządzeniem z 13 listopada 2024 r. przewodniczący składu orzekającego na podstawie art. 72 pkt 4 u.o.t.p.TK postanowił wezwać KRS do udziału w postępowaniu.

KRS wskazała dodatkową argumentację w granicach wskazanych przez Prezydenta zarzutów, tj.:

- wadliwość procedury stanowienia kontrolowanych ustaw przez brak ich konsultacji z KRS,
- niezgodność art. 16 ust. 2 u.TK z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji,
- niezgodność art. 20 ust. 2 u.TK w zakresie, w jakim ustanawia Prezydentowi termin nie później niż 14 dni od dnia wyboru przez Sejm sędziego Trybunału do umożliwienia sędziemu Trybunału uroczystego złożenia ślubowania, z art. 126 ust. 2 i 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji,
- niezgodność art. 10 u.w. z art. 190 ust. 1 oraz art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 7 Konstytucji.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu, KRS zauważyła, że zasada kontynuacji pełnienia funkcji sędziego Trybunału aż do wyboru następcy jest sprzeczna z konstytucyjnie określonym czasem trwania kadencji, wynoszącym 9 lat, przewidzianym w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Krajowa Rada Sądownictwa przywołała wyrok Trybunału o sygn. K 20/20, w którym podobne rozwiązanie dotyczące przedłużenia kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich zostało uznane za niekonstytucyjne. Ponadto, w wyroku tym Trybunał stwierdził, że przepisy określające długość kadencji poszczególnych organów konstytucyjnych sformułowane są wprost w Konstytucji lub ich określenie powierzone zostało ustawodawcy zwykłemu, jednak bez względu na to, jakiej rangi przepisy są źródłem długości kadencji danego organu, podstawę reguł kadencyjności stanowią łącznie art. 2 i art. 7 Konstytucji, tj. zasada demokratycznego państwa prawnego i legalizmu. Z zasady legalizmu wynika ograniczenie organów władzy, których działanie powinno opierać się na maksymie „co nie jest nakazane, jest zabronione”. Z kolei, z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika nakaz stanowienia prawa, które pozwoli obywatelom zrozumieć własną sytuację prawną i da im możliwość planowania swoich działań w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa (pismo KRS, s. 5-6).

W odniesieniu do drugiego zarzutu, KRS zaznaczyła, że kwestia dopuszczalności wyznaczenia terminu wykonania czynności przez konstytucyjny organ RP – Prezydenta – w świetle przywołanego wzorca była przedmiotem analizy w orzecznictwie Trybunału. KRS podziela stanowisko Trybunału zawarte w wyroku o sygn. K 18/09 (pismo KRS, s. 6). Ponadto, KRS wyjaśniła, że w myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji, Prezydent współdziała z innymi organami, w tym z Sejmem, w realizacji swojej roli jako najwyższego strażnika porządku konstytucyjnego. Jednakże inne organy nie mogą ograniczać Prezydenta w realizacji tej roli, „a tym bardziej określać ram czasowych do wykonania tej kompetencji” (pismo KRS, s. 6-7). Czynności Prezydenta w procedurze powołania sędziego Trybunału nie mogą być trakto-

wane jako bierne, o charakterze wtórnym, a prawidłowe ich realizowanie musi uwzględniać przede wszystkim unormowania konstytucyjne, rolę najwyższego strażnika Konstytucji, a nie oczekiwania związane z umożliwieniem niezwłocznego złożenia ślubowania, co jest obowiązkiem nałożonym ustawowo. KRS zauważyła, że taka regulacja stanowiłaby precedensowe rozwiązanie w polskim systemie prawnym, które zmierzałoby do sparaliżowania wykonywania funkcji Prezydenta i narzucenia mu sposobu wykonywania jego zadań oraz pozbawiałaby Prezydenta możliwości reagowania na wybór sędziego Trybunału, gdyby wybór sędziów naruszał wartości chronione konstytucyjnie, co miało miejsce w 2015 r. (wybór sędziów „na zapas”).

W odniesieniu do zarzutu trzeciego, KRS wyjaśniła, że próba wprowadzenia uznaniowej oceny poprawności lub braku poprawności powołania na stanowisko sędziego Trybunału narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej i stanowi ingerencję w konstytucyjną zasadę kadencyjności przewidzianą w art. 194 ust. 1 Konstytucji (pismo KRS, s. 10). Art. 10 u.w. jest niezgodny ze wspomnianym wzorcem, gdyż zgodnie z art. 190 ust. 1, wyroki Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a Konstytucja nie przewiduje możliwości ich podważenia. KRS zwróciła również uwagę, że wprowadzenie procedury umożliwiającej eliminację z porządku prawnego orzeczeń Trybunału wymagałoby zmiany na szczeblu konstytucyjnym oraz wskazania trybu postępowania w tym przedmiocie (pismo KRS, s. 7-8).

KRS wyjaśniła także, iż konstrukcja prawna zakładająca, że skład osobowy Trybunału jest niezgodny ze standardami praworządności, nie ma uzasadnienia w obowiązującym porządku konstytucyjnym. Nie można wyłączyć całkowicie lub w pewnym zakresie czy samostannie ograniczyć konstytucyjnej zasady ostateczności orzeczeń Trybunału bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego.

Zdaniem KRS, wadliwe jest również przyjęcie konstrukcji „osoby nieuprawnionej do orzekania”, gdyż obecne przepisy nie przewidują procedury unieważnienia lub wznowienia postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału. Regulacja zmierzająca do przerwania kadencji sędziego Trybunału wymagałaby zmiany regulacji na poziomie konstytucyjnym. KRS zauważyła też, że w obowiązującym prawie brakuje przepisów upoważniających jakiegokolwiek organ władzy publicznej do stwierdzenia nieważności wyboru sędziego Trybunału.

KRS zarzuciła również, że projektowana ustawa wzrusza ostateczne orzeczenia sędziego Trybunału i wprowadza niejasny status bliżej nieoznaczonej części jego składu, ani nie precyzuje, w jakim trybie ma być sporządzona lista nieważnych orzeczeń, a także nie wskazuje, jaki status mają posiadać sędziowie Trybunału uznani za osoby nieuprawnione do orzekania. Stanowi to próbę arbitralnego wyrugowania niektórych wyroków Trybunału również ze względów politycznych, a także odsunięcia od orzekania sędziów Trybunału *per facta concludentia*, bez konstytucyjnej podstawy skrócenia ich kadencji. Narusza to nie tylko art. 194 ust. 1 Konstytucji, ale także zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż prowadzi do unieważnienia ostatecznych wyroków sądu konstytucyjnego mających charakter powszechnie obowiązujący i kształtujący prawa i obowiązki obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi również ewidentną presję na sędziów Trybunału. To, że Trybunał jest niezależny, co wynika z art. 173 Konstytucji, jest ściśle związane z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji sędziowie Trybunału są niezawisli, podlegają tylko Konstytucji, co wyklucza wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału ze strony organów władzy czy innych podmiotów. Niezawisłość sędziów opiera się na braku uzależnienia sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

3. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska. W pismach z 17 listopada 2024 r. oraz 30 listopada 2024 r. poinformował, że nie weźmie udziału w rozprawie.

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawie w dniach 2 kwietnia i 29 lipca 2025 r. stawili się umocowani przedstawiciele Wnioskodawcy oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz odpowiedzieli na pytania skierowane przez skład orzekający. Odpowiadając na pytania członków składu orzekającego, przedstawiciele uczestników postępowania nie wyrazili zastrzeżeń wobec połączenia do rozpoznania wniosków w sprawach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Przedstawiciele uczestników postępowania oświadczyli, że nie mają zastrzeżeń formalnych wobec rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny obu wniosków, w szczególności co do kognicji Trybunału oraz składu orzekającego.

Przedstawiciel Prezydenta nie zajął stanowiska w przedmiocie nierozzerwalnego związku zaskarżonych przepisów z całymi kontrolowanymi ustawami. Stwierdził jednak, że zakwestionowane wnioskami przepisy stanowią jądro kontrolowanej legislacji. Natomiast przedstawiciele KRS wyrazili pogląd, że kontrolowane przepisy są nierozzerwalnie związane z całą legislacją z 13 września 2024 r. dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne.

1.1. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej.

Fundamentalnym zagadnieniem dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest niezależność sądownictwa konstytucyjnego w państwie prawa. Powoływanie sądów konstytucyjnych i sędziów tych sądów w różnych europejskich państwach głównie przez egzekutywę i legislatywę nie podważa zasady niezależności instytucjonalnej oraz niezawisłości personalnej tych organów. Wręcz przeciwnie – nakłada na nich prawny, ale też i moralny obowiązek bycia niezależnymi organami i niezawisłymi sędziami. Sposób wyłonienia sędziów konstytucyjnych lub innych członków odpowiednich organów orzekających o zgodności działania władz z narodowymi aktami zasadniczymi należy do suwerennej decyzji państw. Idzie wszak o ustanowienie takich reprezentantów i takich procedur, które zapewnią równowagę konstytucyjną z poszanowaniem narodowej tożsamości i kultury. Niezależność będzie zawsze najlepszym gwarantem obiektywnego zbadania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Odrębność instytucjonalna ma taką niezależność zapewniać. Jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości jest nieusuwalność sędziów. Po wyborze, złożeniu ślubowania i objęciu stanowiska przez sędziego jego relacja z władzami wykonawczymi i ustawodawczymi wygasa i zostaje zastąpiona sędziowską niezawisłością.

Taki też model przyjęto w polskiej Konstytucji uchwalonej w szczególnej procedurze przez Zgromadzenie Narodowe, zaakceptowanej w referendum przez Naród. Rdzeniem obecnej polskiej Konstytucji jest zasada państwa będącego dobrem wszystkich obywateli (art. 1), państwa demokratycznego i prawnego (art. 2) oraz wynikająca z niej zasada legalizmu (art. 7). Powyższe zasady art. 8 Konstytucji podnosi do rangi najwyższego prawa w Rzeczypospolitej. Art. 10 Konstytucji statuuje rozdział władzy sądowniczej i innych władz, a jednocześnie wprowadza zasadę ich współdziałania. Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej ma zapewniać najwyższą moc prawną Konstytucji. Aby mógł to czynić, został przez

ustrojodawcę wyposażony w przymioty nieusuwalności sędziów przed upływem ich kadencji, powszechnej mocy obowiązującej jego orzeczeń, niezależności instytucjonalnej i personalnej oraz niezawisłości składów orzekających.

Powyższe gwarancje, w które Konstytucja wyposaża Trybunał Konstytucyjny, są mechanizmem nomokracji (rządów prawa), która ma być komplementarna z demokracją (rządami ludu). Stosownie do art. 2 Konstytucji, zarówno nomokracja (rządy prawa), jak i demokracja (władza ludu) wzajemnie się uzupełniają i uzasadniają. Demokracja urzeczywistnia wolność, a nomokracja zabezpiecza wolność przed dyktaturą większości, czyli brakiem wolności. Stąd też zabezpieczenie nomokracji jest jednocześnie zabezpieczeniem demokracji, ponieważ pozwala chronić suwerenne państwo zarówno przed destabilizacją, jak i przed dyktaturą.

1.2. Niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłość orzekających w nim sędziów.

1.2.1. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (OTK ZU 11A/2015, poz. 185), Trybunał podkreślił, że zasada podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz art. 173 Konstytucji, stanowiący, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, skutkują odseparowaniem władzy sądowniczej od pozostałych. Wskazywał również, że „[w] ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań” (wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186; podobnie w wyroku o sygn. K 34/15). Trybunał wskazał także, iż „[o]ddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz zapewniać ma sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej, uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezależnego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji” (wyrok o sygn. K 35/15, podobnie w wyroku o sygn. K 34/15).

1.2.2. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Zasady te wykluczają wszelkie formy wywierania wpływu na orzecznictwo Trybunału przez inne organy władzy publicznej (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 oraz wyroki TK o sygn. K 34/15 i K 35/15). Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą bowiem wkraczać w dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyrok TK o sygn. K 35/15; zob. też wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności władza ustawodawcza nie może naruszać „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej w postaci orzekania. „[M]echanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Podstawowym przepisem dotyczącym statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest art. 195 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Przepis ten jest wyłącznym źródłem niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego. Jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna są podobne do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Niemniej odmiennie od sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego, którzy w sprawowaniu swojego urzędu podlegają „tylko Konstytucji oraz ustawom” (i członków Trybunału Stanu, którzy „w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” – zob. art. 199 ust. 3 Konstytucji), ustrojodawca przewidział podległość sędziego Trybunału Konstytucyjnego „tylko Konstytucji”. Odmiennosc ta nie jest przypadkowa. Uwidacznia ona zasadniczą różnicę między statusem sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości a statusem sędziów sądu konstytucyjnego (będącego organem władzy sądowniczej, lecz niewymierzającego sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania spraw o charakterze cywilnym, karnym lub administracyjnym). Podleganie sędziego Trybunału „tylko Konstytucji” oznacza, że tylko ustawa zasadnicza, jako „najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej”, zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, może być wzorcem odniesienia podczas rozstrzygania w ramach realizowania kompetencji Trybunału przez sędziego (zob. A. Maćczyński, J. Podkowik, komentarz do art. 195, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 24).

1.3. Kognicja Trybunału.

1.3.1. Konstytucyjnym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest kontrola hierarchicznej zgodności aktów prawnych z Konstytucją, w szczególności ustaw. Przedmiotem kontroli może być każda ustawa niezależnie od tego, co jest przez nią regulowane. Badane mogą być zarówno same normy, jak i procedura ich stanowienia, tj. proces legislacyjny, w tym rzeczywisty cel tego procesu. Tym samym dopuszczalne jest badanie przez Trybunał Konstytucyjny aktów, które regulują status Trybunału Konstytucyjnego. Obejmuje to również normy dotyczące niezależności instytucjonalnej oraz niezawisłości personalnej Trybunału Konstytucyjnego, który z racji art. 188 Konstytucji nie jest wyłączony z badania takich regulacji (wyrok z 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23, OTK ZU A/2023, poz. 80). Podobnie orzekał Trybunał o różnych zagadnieniach siebie dotyczących w wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49 (pytania prejudycjalne), czy też w wyroku z 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05 OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114 (autonomiczność budżetu).

W polskim systemie prawnym występuje model tzw. scentralizowanej kontroli konstytucyjności powszechnie obowiązującego prawa. Inaczej mówiąc, tylko jeden organ w państwie może badać ze skutkiem prawnym zgodność m.in. ustaw z Konstytucją. Organem tym jest Trybunał Konstytucyjny. Kompetencja Prezydenta do inicjowania prewencyjnej kontroli ustaw na gruncie art. 122 ust. 3 Konstytucji nie przewiduje ograniczeń, które zabraniałyby Prezydentowi zaskarżania w tym trybie konkretnych ustaw z uwagi na rodzaj materii przez nie regulowanych. Prezydent w postępowaniu przed Trybunałem dysponuje nieograniczoną legitymacją do inicjowania abstrakcyjnej kontroli każdej ustawy, w tym tej dotyczącej ustroju Trybunału, procedury sądowokonstytucyjnej oraz statusu sędziów Trybunału. Odmienny pogląd skutkowałby ograniczeniem legitymacji wnioskowej Prezydenta. Konstytucja nie przewiduje wyłączenia z właściwości Trybunału aktów normatywnych dotyczących jego ustroju, procedury sądowokonstytucyjnej oraz statusu sędziów TK. Inaczej mówiąc, ustrojodawca nie przekazał tego rodzaju spraw do właściwości innego organu. Dopuszczalność badania zgodności z Konstytucją regulacji dotyczących Trybunału potwierdzono wielokrotnie w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego. Jako przykład działalności orzeczniczej w tym obszarze wskazać należy: wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, w którym Trybunał do-

konał kontroli regulacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.); wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, w którym Trybunał dokonał kontroli ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928); wyrok z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17 (OTK ZU A/2017, poz. 79), w którym Trybunał dokonał kontroli regulacji ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej: u.s.s.TK) oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073); wyrok z 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23 (OTK ZU A/2023, poz. 80), w którym Trybunał dokonał kontroli przepisu ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.) dotyczącego problematyki kształtowania wynagrodzeń sędziów Trybunału. Trybunał orzekał także o konstytucyjności norm prawnych ukształtowanych w drodze działalności orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a dotyczących polskiego sądu konstytucyjnego – patrz wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21 (OTK ZU A/2022, poz. 9). W wyroku z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24 (OTK ZU A/2024, poz. 65), Trybunał dokonał kontroli uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198; dalej: uchwała z 6 marca 2024 r.). Regulacje dotyczące ustroju oraz postępowania przed Trybunałem, a także statusu sędziów Trybunału stanowiły przedmiot rozważań również w sprawach o sygn. K 47/15 (9 marca 2016 r., OTK ZU A/2018, poz. 31), K 39/16 (11 sierpnia 2016 r., OTK ZU A/2018, poz. 32), K 44/16 (7 listopada 2016 r., OTK ZU A/2018, poz. 33), przy czym rozstrzygnięcia wydane w tych sprawach z udziałem niektórych sędziów Trybunału zapadły z naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa, tj. przepisów ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz dotyczyły aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą.

Podsumowując, na gruncie prawa polskiego nie istnieje generalna przeszkoda uniemożliwiająca Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych dotyczących Trybunału. O ile w sprawie nie występują konkretne przeszkody procesowe implikujące konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 lub art. 95 ust. 1 *in fine* 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) Trybunał może orzekać również w sprawie tego rodzaju aktów normatywnych.

1.3.2. Trybunał Konstytucyjny poddał dodatkowej analizie swoją kognicję także pod kątem zasady *nemo iudex in causa sua*, uznawanej powszechnie za standard sędziowskiej bezstronności. W przepisach proceduralnych stosowanych od lat w Polsce w postępowaniach administracyjnych, cywilnych i karnych zasada ta przyjmuje postać *iudex inhabilis* – sędzia podlega wyłączeniu od orzekania z mocy ustawy, gdy sprawa dotyczy go osobiście. Jednak w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który nie jest sądem faktów, lecz sądem prawa, nie są rozstrzygane sprawy o charakterze indywidualnym i osobistym, lecz zgodność aktów normatywnych z Konstytucją. Zatem z istoty rzeczy żadna sprawa rozpatrywana w trybie kontroli abstrakcyjnej nie rozstrzyga o osobistych interesach sędziego TK, chociaż normy, o jakich Trybunał rozstrzyga, zazwyczaj dotyczą również sędziów jako obywateli, a przez to adresatów norm. „Rozstrzyganie w sprawie zgodności przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest równoznaczne z orzekaniem przez sędziego w jego własnej sprawie. Trybunał ma orzec o zgodności bądź niezgodności ustawy o TK z Konstytucją, a zatem o normach prawnych dotyczących Trybunału jako organu państwa, a nie indywidualnym interesie któregośkolwiek sędziego” (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15). Podobnie orzekał Trybunał w wyrokach z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 i 11 sierpnia 2016 r., sygn.

K 39/16. Formułując termin „osoba nieuprawniona do orzekania”, ustawodawca wprowadzając nie wskazał konkretnych adresatów normy, wszak można rozumieć, że chodzi o dwóch znanych z imienia i nazwiska urzędujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja trwa. Wszelako problemem konstytucyjnym jest w tym wypadku zagadnienie, czy ustawodawca jest uprawniony do określenia nieznanych Konstytucji kryteriów, według których wybór indywidualnie stygmatyzowanych tymi kryteriami sędziów mógłby zostać unieważniony *ex tunc*. Innymi słowy, przedmiotem trybunalskiej kontroli nie są wprost indywidualne interesy poszczególnych sędziów, lecz zgodność z Konstytucją aktu znoszącego *ex tunc* nominację sędziiego Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od tego, którego z sędziów, jakich kryteriów oraz jakiej liczby sędziów miałyby to dotyczyć, a także czy i jakie indywidualne interesy sędziiego miałyby być z takim rozstrzygnięciem związane. Mówiąc inaczej przedmiotem rozstrzygnięcia jest to, czy Sejm władny jest zwykłą ustawą skrócić kadencję sędziów Trybunału Konstytucyjnego w perspektywie zasady równowagi władz, kreując w ten sposób dla siebie narzędzie wpływu na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Z tych samych względów nie podlegają wyłączeniu od orzekania indywidualni sędziowie, do których miałyby odnosić się inne kontrolowane regulacje, dotyczące np. skrócenia kadencji czy też objęcia tymczasowo funkcji w Trybunale. Przedmiotem trybunalskiego rozstrzygnięcia nie są bowiem bezpośrednio indywidualne prawa i obowiązki, chociaż tak jak w wypadku wielu innych orzeczeń dotyczących norm abstrakcyjnych mogą one w rezultacie trybunalskiego orzeczenia pociągać za sobą skutki dla konkretnych osób.

1.4. Specyfika kontroli prewencyjnej.

Kontrola prewencyjna ustawy dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny posiada własną specyfikę. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prewencyjna kontrola norm ma charakter wyjątkowy i odróżnia się od kontroli następczej zarówno co do przedmiotu, formy, jak i skutków rozstrzygnięcia (zob. m.in.: uchwała z 5 września 1995 r., sygn. W 1/95, OTK w 1995 r., poz. 43; orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., poz. 33; wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Stosownie do art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, swoboda ustawodawcy przy tworzeniu prawa nie jest bezwzględna i nieograniczona. W orzecznictwie Trybunału zarysował się pogląd, że „zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję” (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51).

„Swoboda ustawodawcy nie może być absolutna i nie może przekształcić się w dowolność” oraz „podejmowane działania prawodawcze muszą być zgodne z zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi” (zob. postanowienie z 15 lipca 2021 r., sygn. SK 3/18, OTK ZU A/2021, poz. 60 oraz wyrok z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; por. również wyroki z: 15 kwietnia 2021 r., sygn. K 20/20, OTK ZU A/2021, poz. 31; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU A/2019, poz. 68; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27; 5 listopada 2013 r., sygn. K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 120; 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5 oraz postanowienie z 28 czerwca 2022 r., sygn. P 8/19, OTK ZU A/2022, poz. 43).

Przedmiot kontroli w niniejszej sprawie dotyczy fundamentalnej wartości chronionej przez Konstytucję oraz podstawy ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, czyli niezależności

Trybunału Konstytucyjnego. Zatem kontrola prewencyjna zaskarżonej legislacji jest uzasadniona i konieczna.

2. Analiza formalna wniosku o kontrolę prewencyjną u.TK.

2.1. Trybunał Konstytucyjny – w każdym stadium postępowania, aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie – zobowiązany jest kontrolować czy w sprawie nie zaistniała żadna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63; 9 listopada 2022 r., sygn. K 26/20, OTK ZU A/2022, poz. 70 oraz wyroki TK z: 19 czerwca 2024 r., sygn. K 7/24, OTK ZU A/2024, poz. 60 i 26 listopada 2024 r., sygn. K 14/24, OTK ZU A/2024, poz. 121).

Trybunał z urzędu bada także, czy pismo inicjujące postępowanie spełnia wymogi formalne określone w art. 47 u.o.t.p.TK. W przeszłości Trybunał trafnie stwierdził, że „[w]niosek Prezydenta złożony w trybie kontroli prewencyjnej musi spełniać takie same wymogi formalne jak wniosek złożony w trybie kontroli następczej przez każdy podmiot posiadający tzw. generalną legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem. W szczególności musi więc zawierać uzasadnienie, w którym będzie sformułowany zarzut niezgodności z Konstytucją ze wskazaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (...). W świetle orzecznictwa Trybunału, zadaniem podmiotu inicjującego kontrolę hierarchicznej zgodności norm jest przedstawienie stosownej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty (zob. postanowienia z: 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; wyroki z: 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107)” – wyrok TK z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19, OTK ZU A/2022, poz. 6.

2.2. W toku analizy formalnej Trybunał nie zidentyfikował przeszkód procesowych uniemożliwiających wydanie wyroku w sprawie z trzema zastrzeżeniami.

Po pierwsze, jako niedopuszczalne należało uznać orzekanie oceny zgodności art. 17 ust. 2 u.TK w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu, z art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”, stosownie zaś do ustępu drugiego tegoż artykułu „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Zacytowane przepisy określają ustrojową pozycję Prezydenta oraz jego najważniejsze zadania (zob. postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78). Z kolei art. 127 Konstytucji określa zasady i tryb wyboru Prezydenta, przewidując w ustępie pierwszym, że jest on wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Stosownie zaś do art. 127 ust. 3 Konstytucji „[n]a Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”.

Żaden z przywołanych przepisów Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 17 ust. 2 u.TK. Powołane jako wzorce przepisy dotyczą sytuacji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te nie kształtują sytuacji prawnej byłego Prezydenta, tymcza-

sem art. 17 ust. 2 u.TK *in principio* traktuje o „osobie, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, inaczej mówiąc dotyczy on byłego Prezydenta, którego z kolei nie dotyczą już art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie legislacyjne przewidujące tzw. karencję dla byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie może być zatem kontrolowane co do zgodności z regulacjami konstytucyjnymi dotyczącymi pozycji ustrojowej Prezydenta, jego głównych zadań oraz zasad i trybu wyboru. Przepisy regulujące powyższe kwestie, w ocenie Trybunału są, irrelewantne dla oceny konstytucyjności normy przewidującej, że określony obywatel (niegdyś piastun urzędu Prezydenta) przez jakiś czas pozbawiony jest biernego prawa wyborczego w procedurze obsadzania wakatów sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym. Inaczej mówiąc, kontrolowanej regulacji nie sposób uznać ani za zgodną, ani za niezgodną ze wskazanymi przepisami konstytucyjnymi. W ocenie Trybunału, z przywołanych jako wzorce regulacji konstytucyjnych nie sposób wyprowadzić normy, która dotyczyłaby problematyki ograniczeń byłych prezydentów w możliwości ubiegania się przez nich o określone stanowiska publiczne, w tym o urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Postępowanie w tym zakresie podlegało zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwrócił jedynie uwagę, że ustanawianie reguł wyborczych obejmujących pozakonstytucyjne kryteria nie tylko dla byłego Prezydenta RP, lecz dla wszystkich kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego w drodze właściwej dla procesu legislacyjnego, zatem z udziałem także Senatu, Prezydenta oraz pośrednio Trybunału Konstytucyjnego może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 194 ust. 1 Konstytucji, który wybór sędziów TK powierza *explicite* samodzielnie Sejmowi. Wybór ten winien być zatem dokonywany w trybie aktu kreacyjnego Sejmu niepodlegającego kontroli.

Po drugie, orzekanie w zakresie art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 u.TK Trybunał uznał za niedopuszczalne i postępowanie w tym zakresie umorzył. Uzasadniając ten zarzut, Wnioskodawca stwierdził, że „[m]echanizm przyjęty w art. 19 ust. 5 u.TK, operujący niedookreślonymi nakazami «niezwłocznego» działania, bez wskazania konkretnych ram czasowych, nie zapewnia sprawności postępowania ani Marszałka Sejmu i Sejmu, ani innych podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania kandydatów, czyli Krajowej Rady Sądownictwa i nieprecyzyjnie określonych «organizacji społecznych», a w efekcie nie gwarantuje w wykonaniu konstytucyjnego nakazu dokonywania i permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15- osobowej obsady sędziowskiej Trybunału Konstytucyjnego. Unormowanie to, w powiązaniu z regułami zawartymi w art. 16 ust. 1 u.TK, tj. wymogiem wyboru sędziów Trybunału przez Sejm na 9-letnią kadencję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz art. 16 ust. 2, zgodnie z którym sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy, może w praktyce wywoływać ryzyko faktycznego przedłużania kadencji sędziowskiej w Trybunale Konstytucyjnym w nieskończoność” (s. 27 wniosku).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Wnioskodawca trafnie zdefiniował ryzyko, jakie może zaistnieć w związku z nowatorskim trybem wyboru sędziów TK wprowadzonym przez kontrolowaną ustawę. Wszakże źródłem tego ryzyka nie jest posłużenie się klauzulą generalną „niezwłocznie”, lecz tym, że Sejm zdecydował się uregulować akt kreacyjny, o którym mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji, w formie ustawy, a tym samym związać się wynikającymi stąd konsekwencjami.

Wybór sędziów TK przez Sejm będzie zawsze procesem *par excellence* politycznym, wynikiem kompromisów lub przesilen, od których zależeć będzie skuteczność aktu głosowania.

Wymóg „niezwłocznego” działania nie pozostaje zatem w bezpośrednim związku przyczynowym z zapewnieniem lub niezapewnieniem permanentnej obsady 15 sędziów TK. Sama klauzula generalna „niezwłocznie” znana jest w systemie polskiego prawa jako wymóg

działania bez zbędnej zwłoki w określonych okolicznościach, co w przełożeniu na polityczny proces wyboru sędziów należy raczej tłumaczyć w ten sposób, że wybór nastąpi wówczas, gdy okaże się to politycznie osiągalne. Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzekanie w przedmiocie punktu czwartego wniosku jest niedopuszczalne z powodu nieadekwatności wzorca kontroli.

Po trzecie, Trybunał dostrzegł potrzebę rekonstrukcji przedmiotu kontroli wskazanego przez Prezydenta w punkcie 5 i 6 wniosku, tj. art. 20 ust. 2 oraz art. 20 ust. 3 u.TK przewidujących wyznaczenie Prezydentowi RP terminu 14 dni od dnia wyboru sędziego przez Sejm do przyjęcia ślubowania oraz możliwość złożenia ślubowania w formie notarialnej.

W istocie oba przepisy wypełniają jedną syntaktycznie złożoną normę prawną. Hipoteza tej normy określona jest w art. 20 ust. 2 u.TK w postaci terminu dokonania czynności konwencyjnej. Natomiast dyspozycja w postaci możliwości złożenia ślubowania przed notariuszem w konsekwencji niedokonania czynności konwencyjnej w terminie określona jest w art. 20 ust. 3 u.TK. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że wobec trafnie wskazanych wzorców kontroli z art. 7, art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji, oba wskazane przez Wnioskodawcę przepisy art. 20 u.TK powinny podlegać łącznej ocenie, gdyż są one ze sobą powiązane, stanowiąc faktycznie jedną całość normatywną.

3. Opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo.

3.1. Przed przystąpieniem do kontroli *ad meritum* Trybunał Konstytucyjny zapoznał się z opinią Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, zwaną również Komisją Wenecką, będącą organem doradczym Rady Europy, przyjętą podczas 141. sesji plenarnej w dniach 6-7 grudnia 2024 r. (CDL-AD(2024)035).

Opinia została wydana na wniosek Ministra Sprawiedliwości, który w piśmie z 3 września 2024 r. zwrócił się do Komisji Weneckiej o zajęcie stanowiska odnośnie projektu ustawy o zmianie Konstytucji, projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

Komisja Wenecka przeanalizowała przedstawione jej propozycje zmian prawnych przede wszystkim jako środek służący wykonaniu rezolucji tymczasowej Komitetu Ministrów Rady Europy z 7 czerwca 2023 r. wydanej w konsekwencji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), tj. z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18) oraz z 14 grudnia 2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce (skarga nr 40119/21). ETPC orzekł bowiem, że Polska naruszyła art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja). Zdaniem ETPC, art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim przewiduje prawo do sądu ustanowionego ustawą (*court established by law*) upoważnia trybunał strasburski do kontroli sposobu powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie ETPC, wybór trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego 2 grudnia 2015 r. był dotknięty wadą, co w konsekwencji przekładać się miało na odmówienie skarżącemu prawa do „sądu ustanowionego ustawą”.

W decyzji z 10 czerwca 2022 r., a także w rezolucji tymczasowej z 7 czerwca 2023 r., dotyczących wyroku ETPC w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, Komitet Ministrów Rady Europy wskazał, że Polska powinna zapewnić, iż: 1) w składzie Trybunału Konstytucyjnego zasiadają sędziowie wybrani zgodnie z prawem; 2) zajmie się statusem orzeczeń zapadłych w sprawach ze skarg konstytucyjnych, w których wydaniu uczestniczył nieprawidłowo wybrany sędzia; 3) podjęcie środki służące zapobiegzeniu niewłaściwemu zewnętrznemu wpływowi na wybór sędziów w przyszłości.

Opinia Komisja Weneckiej przejęła zatem – jako punkt wyjścia do dalszej analizy – założenie, iż sędziowie wybrani przez Sejm 2 grudnia 2015 r. zostali powołani nieprawidłowo (*irregularly appointed judges*). Stosownie do takiego założenia, w ocenie Komisji Weneckiej, trzech „nieprawidłowo wybranych” sędziów należy odsunąć od orzekania w sprawach w toku (zarówno jako sędziów sprawozdawców, jak i sędziów uzupełniających skład orzekający), a także zaniechać przydzielania im nowych spraw.

3.2. Odnosząc się do projektu ustawy o zmianie Konstytucji: Komisja Wenecka wskazała, że środki wybrane przez polski rząd muszą respektować europejskie standardy oraz praworządność, na które składa się zasada nieusuwalności sędziów („prawidłowo wybranych”), wywodzona z zasady niezależności sędziowskiej. Zdaniem Komisji Weneckiej lepszym rozwiązaniem jest stopniowe uzupełnianie wakatów sędziowskich, niż jednorazowa wymiana całego składu Trybunału Konstytucyjnego, twierdzenie zaś, że nieusuwalność aktualnie urzędujących sędziów paraliżuje niezbędne wysiłki reformatorskie, jest nieuprawnione.

W sprawie statusu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Komisja Wenecka stwierdziła, że ustawa wprowadzająca zawiera najdalej idące unormowania, przewidujące unieważnienie orzeczeń wydanych z udziałem „nieprawidłowo wybranych” sędziów. Planowane regulacje odmawiają stosowania do nich art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji, co wiąże się z możliwością wznowiania postępowań lub rozpoczęcia od nowa postępowań w toku. Komisja Wenecka zauważyła, że może to prowadzić do przywrócenia – nawet w sposób retroaktywny – wcześniej derogowanych norm prawnych, jak również wiązać się z przywróceniem tych norm prawnych, które naruszały prawa człowieka. Zdaniem Komisji Weneckiej, znalezienie idealnego rozwiązania, służącego wykonaniu wyroku ETPC w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, jest niemożliwe. Przyjęte rozwiązania powinny respektować zasadę proporcjonalności. Co istotne, w opinii wyrażono pogląd, iż cel, jakim jest zapewnienie poszanowania konwencyjnego prawa do uczciwego procesu, może zostać osiągnięty za pomocą bardziej powściągliwych środków, niż unieważnienie *ex tunc* i *ex lege* wszystkich orzeczeń, w których wydaniu brali udział „nieprawidłowo wybrani” sędziowie. Stąd też Komisja Wenecka nie popiera unieważnienia *ex lege* orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, lecz preferuje bardziej dopasowane rozwiązania, sprowadzające się do umożliwienia wznowienia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym – pod pewnymi warunkami i w ograniczonym terminie (np. do 3 miesięcy od ogłoszenia wykazu relewantnych orzeczeń). Takie rozwiązanie służyć ma – jak podkreśliła dalej Komisja Wenecka – zapewnieniu ważności innych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a zatem służyć pewności prawa, ograniczeniu prawnego zamieszania i potencjalnych naruszeń praw człowieka, które mogą się wiązać z unieważnieniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego *ex lege*.

Przewidziana w ustawie wprowadzającej możliwość wcześniejszego przejścia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stan spoczynku jest dopuszczalna, jeżeli przejście w stan spoczynku nie ma na celu wywierania wpływu na wynik spraw w toku, czyli stanowi zupełnie dobrowolne uprawnienie sędziego.

Komisja Wenecka stwierdziła, że wiele z proponowanych unormowań wymaga poprawek. Przykładowo delikty dyscyplinarne powinny być precyzyjnie zdefiniowane, tak aby sędzia Trybunału Konstytucyjnego był w stanie dokładnie przewidzieć, które zachowania mogą prowadzić do ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ponadto należy wskazać, jakie sankcje dyscyplinarne są przewidziane z tytułu popełnienia określonego typu deliktu dyscyplinarnego, przy czym istotna jest ich proporcjonalność do stopnia naruszenia. Wątpliwości budzi również sankcja usunięcia sędziego z urzędu, albowiem nieusuwalność sędziów jest zagwarantowana konstytucyjnie. Powinna być ona stosowana jedynie jako *ultima ratio*. Jakkolwiek Komisja Wenecka stwierdziła, że udział sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku jako członków składów orzekających w postępowaniach dyscyplinarnych

może być uzasadniony, to jednak wiąże się z tym pewne zagrożenia, albowiem może to prowadzić do istotnego zróżnicowania orzecznictwa. Pojawia się również ryzyko nadużywania postępowań dyscyplinarnych – czy też wytworzenia o tym przeświadczenia – w celu zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja Wenecka wskazała, iż jednoznacznie pożądanym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie powinno wymagać jakiegokolwiek działania premiera, rządu ani innego organu politycznego. Odwołała się do swojego wcześniejszego stanowiska, stanowczo krytykującego odmowę ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez poprzedni rząd. Komisja Wenecka wskazała, że obecny rząd, ponownie, w podobny sposób, w następstwie przyjęcia uchwały z 6 marca 2024 r. odmawia ogłaszania jakichkolwiek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W opinii Komisji Weneckiej, jeżeli orzeczenia były wydane przy udziale „nieprawidłowo wybranych” sędziów, to można zaznaczyć, że tych orzeczeń dotyczy możliwość wznowienia postępowania. Niemniej jednak wszystkie inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego muszą być ogłaszane bez jakiegokolwiek ingerencji rządu. Robienie czegokolwiek inaczej i pozwolenie rządowi na kontrolowanie mocy prawnej orzeczenia „rażąco naruszy niezależność sądu i rządu prawa”. Innymi słowy, w świetle opinii Komisji Weneckiej wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego muszą zostać ogłoszone. Również te, odnośnie do których podnosi się zarzuty nieprawidłowej obsady składu sędziowskiego.

Komisja Wenecka zauważyła, że obecny kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego może skłaniać do podejmowania dalszych kroków służących paraliżowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Wenecka wprost jako przykład podała scenariusz, w którym Sejm nie będzie wybierał sędziów Trybunału Konstytucyjnego do momentu, aż będzie można wybrać wystarczającą liczbę sędziów w celu zmiany kierunku działania Trybunału czy też osiągnięcia większości konstytucyjnej. Komisja Wenecka wprost wskazała, że niezależnie od tego, jakie można mieć poglądy na Trybunał Konstytucyjny, to jego dalsze paraliżowanie niewiele zdziała dla rozwiązania kryzysu konstytucyjnego i jedynie dostarczy w przyszłości innym większościom rządzącym argumenty, aby czynić tak samo. „Polskim obywatelom nie służy próżnia konstytucyjna”. Komisja Wenecka odwołała się do zasady podziału i równowagi władz, która wzywa wszystkie organy państwa do kierowania się zasadą lojalnej współpracy między instytucjami: „poszanowanie zasady praworządności zakłada wolę przestrzegania zasad gry, bez względu na poziom konfliktu, aby pracować w ramach systemu konstytucyjnego w celu jego zmiany od wewnątrz”.

Komisja Wenecka wskazała, że nie jest dopuszczalne, aby ustawodawca zwykły unieważniał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ustawą zwykłą. Komisja Wenecka wskazała, że to nie polski legislator, lecz ETPC uznał, iż orzeczenie, w którego wydaniu brał udział „nieprawidłowo wybrany” sędzia, nie może zostać uznane za orzeczenie wydane przez „niezależny i niezawisły sąd ustanowiony przez prawo”. Jakiegokolwiek działanie odnośnie do statusu takich orzeczeń musi być proporcjonalne. Zdaniem Komisji Weneckiej, wykonaniu wyroków ETPC służą bardziej umiarkowane rozwiązania, takie jak wznowienie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie zaś unieważnianie orzeczeń *ex lege*.

3.3. Opinia Komisji Weneckiej nie ma dla polskiego legislatora charakteru wiążącego. Jej znaczenie polega na tym, że została przyjęta przez organizację upoważnioną do wypowiedzi w przedmiocie rozumienia rządów prawa (*rule of law*) przez Radę Europy i cieszy się pod tym względem dużym autorytetem. Trybunał Konstytucyjny uznaje taką rolę Komisji Weneckiej i traktuje jej oceny z należytą uwagą. Wszelako Trybunał Konstytucyjny nie może podzielić opinii Komisji Weneckiej w tej części, w której opiera się ona na założeniach nieuprawnionych i nieprawdziwych.

W wyroku z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim przyznaje ETPC kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał wskazał, że nie istnieją jakiegokolwiek podstawy prawne ani faktyczne pozwalające na kwestionowanie statusu któregokolwiek z sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, jeśli w polskim systemie prawnym nie istnieją żadne mechanizmy, które pozwalałyby na weryfikację prawidłowości ich wyboru, to tym bardziej niedopuszczalne jest dokonywanie takiej oceny przez organ międzynarodowy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ETPC w wyroku Xero Flor przeciwko Polsce działał *ultra vires*, czyli w sposób nieuprawniony wykroczył poza swoją właściwość przez dokonanie oceny legalności ukształtowania składu Trybunału Konstytucyjnego, co stanowiło bezprecedensowe wkroczenie w kompetencje konstytucyjnych organów władzy Rzeczypospolitej – Sejmu, który dokonuje wyboru sędziego oraz Prezydenta, wobec którego wybrany sędzia składa ślubowanie.

Trafny jest pogląd wyrażony w opinii odrębnej sędziów ETPC Wojtyczka i Paczolaya, iż konwencyjne kryteria sądu w rozumieniu art. 6 Konwencji musi spełniać sąd rozstrzygający o prawach obywatelskich lub zarzutach karnych. Wymóg ten nie ma natomiast zastosowania przy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego albo praw nieobjętych art. 6 Konwencji.

W części opinii Komisji Weneckiej dotyczącej jej fundamentalnych ustaleń wyjściowych błędnie stwierdzono, że Trybunał Konstytucyjny wyrokami z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 i 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, orzekł, iż wybór dwóch sędziów przez Sejm VII kadencji oraz trzech sędziów przez Sejm VIII kadencji był niekonstytucyjny. W sentencjach powołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie ma jednak takich fragmentów. Należy zdawać sobie sprawę z oczywistej kwestii, że ustrojową rolą Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie zaś o konstytucyjności konkretnych czynności konwencyjnych. Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wypowiedział się – w sentencji wyroku – o prawidłowości wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jest sądem prawa, a nie faktu. W wyrokach o sygn. K 34/15, jak i K 35/15 Trybunał Konstytucyjny nie oceniał konstytucyjności norm, które stanowiły podstawę wyboru jego sędziów w grudniu 2015 r. Innymi słowy, Trybunał ówczesnie orzekł tylko odnośnie do konstytucyjności norm prawnych, które nie miały zastosowania w procedurze wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r. (ale miały zastosowanie w październiku 2015 r.). Choć uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mają doniosłe walory motywacyjne, to nie można z samej treści uzasadnień wspomnianych dwóch wyroków wywodzić norm prawnych powszechnie obowiązujących, a tym bardziej stwierdzać, w dosyć arbitralny i całkowicie nieuzasadniony sposób, że indywidualne akty wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 r. rzekomo naruszały art. 7 i art. 194 ust. 1 Konstytucji. Obszerną analizę w tym zakresie, którą należy cytować *in extenso*, przedstawił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. U 5/24.

Podobnie w opinii Komisji Weneckiej błędnie stwierdzono, że Julia Przyłębska została wybrana Prezesem Trybunału Konstytucyjnego bez stosownej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału. Taka uchwała została podjęta, co jest faktem notoryjnym. Błędne ustalenia Komisji Weneckiej, a także innych organów międzynarodowych, w tym ETPC, wynikają z fałszywego obrazu stanu faktycznego i prawnego prezentowanego przez środowiska kierujące się partykularnymi interesami, nie zaś dobrem wspólnym. Wskutek nieustannego powtarzania nieprawd od schyłku 2015 r., czego szczególnym wyrazem była niekonstytucyjna uchwała z 6 marca 2024 r., wykreowano nie tylko fałszywą narrację w opinii publicznej, która przynosi niepowetowane szkody Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywatelom, lecz także błędne założenia zaburzające istotnie dyskurs w środowiskach prawniczych. Wszelkie sugestie Komisji Weneckiej dotyczące odpowiedniego zastosowania do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przepisów dotyczących wznowienia postępowania są oderwane

od polskiego porządku prawnego, gdyż zgodnie z polską Konstytucją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i powszechnie obowiązujące, co implikuje niemożliwość stosowania wznawiania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Błędne ustalenia faktyczne i prawne, a także błędne rozumienie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. przełożyły się na wadliwość analizy odnośnie statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak i jego orzeczeń. Przede wszystkim jednak Trybunał Konstytucyjny, szanując poglądy Komisji Weneckiej, zmuszony jest stwierdzić, że ostatnie słowo w przedmiocie statusu aktualnie urzędujących sędziów Trybunału, a także charakteru prawnego i warunków przyjęcia przez Prezydenta sędziowskich ślubowań oraz wypełniania przez Prezydenta funkcji strażnika Konstytucji, jako część ustroju konstytucyjnego suwerennego Państwa Polskiego, należy do Trybunału Konstytucyjnego. Odnośnie do ograniczenia terminu odebrania ślubowania wypowiedział się już wcześniej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63), w którym orzekł, że niekonstytucyjne jest ograniczenie w ustawie terminu wykonania czynności powołania sędziów przez Prezydenta. Przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego Prezydent jest oczywiście obowiązany współdziałać z Sejmem, realizując zasadę rzetelności i sprawności działania państwa.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał za zaskakującą i osobliwą aprobatę Komisji Weneckiej dla włączenia sędziów w stanie spoczynku do postępowań dyscyplinarnych w charakterze oskarżycielskim i orzeczniczym. Wprowadzenie tak nowatorskiej zmiany w okresie niezwyklego napięcia społecznego w Polsce prowadzić może tylko do nadużyć. Trybunałowi Konstytucyjnemu nie jest znana formuła orzekania przez sędziów w stanie spoczynku w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów urzędujących w jakimkolwiek z cywilizowanych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Mając na względzie powyższe zastrzeżenia, Trybunał Konstytucyjny w dalszej części analizy konstytucyjności przedmiotu kontroli wziął pod uwagę opinię Komisji Weneckiej w tym zakresie, w jakim mógł to uczynić w ramach zasady nadrzędności polskiej Konstytucji wynikającej z art. 8 Konstytucji oraz zasady poszanowania prawa międzynarodowego wysłownej w art. 9 Konstytucji.

4. Przedmiot kontroli i problematyka konstytucyjna.

4.1. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

Przepisy u.TK wskazane przez Wnioskodawcę jako przedmiot kontroli mają następujące brzmienie.

4.1.1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów jako organ wyznaczający składy sędziowskie.

Art. 7 ust. 2 pkt 10: „Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy: (...) wyznaczanie składów orzekających, o których mowa w art. 53, oraz dokonywanie zmian w tych składach (...)”.

Art. 54 ust. 1: „Zgromadzenie Ogólne wyznacza, na wniosek Prezesa Trybunału, sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcę, według kolejności alfabetycznej, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw”.

Art. 54 ust. 2: „Zgromadzenie Ogólne dokonuje, na wniosek Prezesa Trybunału lub przewodniczącego, zmian w składach orzekających. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”.

Cytowane wyżej przepisy wprowadzają istotną nowość w organizacji pracy Trybunału Konstytucyjnego polegającą na tym, że wyznaczanie składów orzekających zostaje powierzone Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału, zamiast Prezesowi Trybunału, jak przewidywały wszystkie dotychczasowe ustawy o TK. Problemem konstytucyjnym jest rozstrzygnięcie, czy obarczenie organu kolegialnego, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK obradujące w określonych okolicznościach i pod określonymi warunkami, zadaniem o cha-

rakterze organizacyjnym, warunkującym rozpoznanie sprawy przed TK, odpowiada zasadzie sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynikającej z preambuły Konstytucji, a także zasady demokratycznego państwa prawa.

4.1.2. Możliwość wydłużenia kadencji Sędziego TK.

Art. 16 ust. 2 „Sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy”.

Art. 16 ust. 2 u.TK modyfikuje konstytucyjną długość kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego określoną cyfrowo w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Mimo upływu kadencji sędzia Trybunału Konstytucyjnego będzie pełnił swoją funkcję dłużej niż 9 lat, jeżeli w tym terminie parlament nie dokona wyboru nowego sędziego. Problemem konstytucyjnym jest zgodność takiej regulacji z zasadą praworządności i legalizmu, albowiem art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowi wyrażnie i jednoznacznie, że kadencja sędziego wynosi lat 9.

4.1.3. Termin ślubowania i ślubowanie przed notariuszem.

Art. 20 ust. 2: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej umożliwia sędziemu Trybunału uroczyste złożenie ślubowania, o którym mowa w ust. 1, nie później niż 14 dni od dnia jego wyboru przez Sejm”.

Art. 20 ust. 3: „Sędzia Trybunału, po upływie co najmniej 14 dni, ale nie później niż 30. dnia od dnia jego wyboru przez Sejm, może złożyć ślubowanie w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym i przekazać je Marszałkowi Sejmu. Dokument zawierający rotę ślubowania sędziego Trybunału z jego podpisem notarialnie poświadczonym Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Prezesowi Trybunału”.

Oba cytowane wyżej przepisy są wzajemnie powiązane. Pierwszy z nich jest normą sankcjonowaną, drugi zaś normą sankcjonującą. Można też postrzegać oba przepisy jako jedną normę syntaktycznie złożoną, w której art. 20 ust. 2 pełni funkcję hipotezy, art. 20 ust. 3 zaś – dyspozycji. Problemem konstytucyjnym wynikającym z wyżej cytowanych przepisów jest po pierwsze – możliwość wyznaczania Prezydentowi terminów zawitych wykonania czynności konwencjonalnych przewidzianych w Konstytucji przez ustawodawcę zwykłego. Po drugie – doniosłym problemem konstytucyjnym jest ustalenie roli, jaką odgrywa Prezydent w procedurze inwestytury sędziego TK, w perspektywie konstytucyjnie wyznaczonej prerogatywy przyjęcia ślubowania od sędziego TK oraz zadania czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji.

4.1.4. Orzekanie i oskarżanie przez sędziów w stanie spoczynku w postępowaniach dyscyplinarnych.

Art. 34 ust. 1: „Wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału składa się Prezesowi Trybunału. Wniosek ten może złożyć sędzia Trybunału lub sędzia Trybunału w stanie spoczynku”.

Art. 34 ust. 4: „Sędziego pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania, które przeprowadza Prezes Trybunału, spośród sędziów Trybunału w stanie spoczynku, o ile wyrażą na to zgodę, oraz sędziów Trybunału”.

Art. 35 ust. 2: „Sędziów do składów orzekających sądu dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania, które przeprowadza Prezes Trybunału, spośród sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku”.

Art. 35 ust. 3: „Z losowania składu sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji wyłączeni są: obwiniony sędzia Trybunału, Prezes Trybunału oraz sędzia pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego. Z losowania składu sądu dyscyplinarnego drugiej instancji dodatkowo wyłącza się sędziów orzekających w składzie sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji”.

Przytoczona wyżej regulacja stanowi zespół norm odnoszących się do orzekania i oskarżania przez sędziów w stanie spoczynku w postępowaniach dyscyplinarnych urzędujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Termin „sędzia TK w stanie spoczynku” oznacza osobę, która była sędzią, ale nim nie jest, a przez to nie może orzekać. Problem konstytucyjny

stąd wynikający dotyczy rozstrzygnięcia czy wykonywanie czynności oskarżycielskich i orzeczniczych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów TK przez osoby niebędące sędziami zgodne jest z konstytucyjnymi zasadami niezawisłości sędziów TK oraz niezależności TK, jak również z zasadą rozdziału, współdziałania i równoważenia się władz publicznych w demokratycznym państwie prawa.

4.2. Ustawa wprowadzająca.

Brzmienie zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów ustawy wprowadzającej jest następujące.

4.2.1. Retroaktywne zniesienie orzeczeń i unieważnienie wyboru sędziów.

Art. 10 ust. 1: „Wyroki Trybunału Konstytucyjnego, zwanego dalej «Trybunałem», wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293 oraz z 2018 r. poz. 1077) oraz wyroków Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz. U. poz. 2147), a także osoba wybrana na jej miejsce, zwane dalej «osobami nieuprawnionymi do orzekania», są nieważne i nie wywierają skutków określonych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji”.

Art. 10 ust. 2: „Postanowienia, o których mowa w art. 103 ust. 2 pkt 1 ustawy uchylanej w art. 9 pkt 1, wydane w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, są nieważne i nie wywołują skutków prawnych”.

Art. 10 ust. 3: „Czynności procesowe dokonane w postępowaniach przed Trybunałem zakończonych orzeczeniami, o których mowa w ust. 1 i 2, wymagają powtórzenia”.

Art. 10 ust. 4: „Orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne, prawomocne w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wydane w sprawach indywidualnych na podstawie stanu prawnego ukształtowanego wyrokami, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy”.

Art. 10 ust. 5: „W terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Trybunał sporządza i podaje do wiadomości publicznej listę wyroków i postanowień nieważnych na mocy ust. 1 i 2. Lista podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym «Monitor Polski»”.

Art. 15 ust. 2: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się do osób nieuprawnionych do orzekania”.

Cytowany wyżej zespół norm zakłada po pierwsze, retroaktywne zniesienie *ex lege* i *ex tunc* trybunalskich orzeczeń. Oznacza *de facto* unieważnienie wyboru sędziów *ex tunc*. W dalszej kolejności kontrolowane przepisy odnoszą się fragmentarycznie do skutków takiej regulacji. Oczywistym problemem konstytucyjnym w tym przedmiocie jest jej zgodność z konstytucyjnymi zasadami ostateczności i powszechnego obowiązywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także zasadami: niezależności władzy sądowniczej, rozdziału, współdziałania i równoważenia się władz oraz zasadą legalizmu. Po drugie – kontrolowane normy wprowadzają nieznaną prawu polskiemu termin „osoby nieuprawnionej do orzekania”. Termin ten odnosi się do oznaczonych indywidualnie sędziów. Z kontekstu całej regulacji można wnioskować, że obejmuje on sędziów nieuprawnionych do orzekania, czyli sędziów, których pozbawiono podstawowego atrybutu władzy sędziowskiej. Problemem konstytucyjnym jest w tym wypadku zgodność takiej regulacji nie tylko z zasadą rozdziału, współdziałania i równoważenia się władz publicznych, lecz także z zasadami niezawisłości i niezależności sędziów TK, ich kadencyjności i podleganiu wyłącznie Konstytucji.

4.2.2. Względna nieważność orzeczeń.

Art. 11 ust. 1: „Postanowienia Trybunału wydane na podstawie art. 59 i art. 61 ustawy uchylanej w art. 9 pkt 1 w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, pozostają w mocy”.

Art. 11 ust. 2: „Jeżeli postanowienie, o którym mowa w ust. 1, dotyczyło sprawy wszczętej skargą konstytucyjną, skarżący może ponownie wnieść skargę konstytucyjną w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Art. 12 ust. 1: „Do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe”.

Art. 12 ust. 2: „Do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, w których w składzie orzekającym zasiadała osoba nieuprawniona do orzekania, stosuje się przepisy tej ustawy”.

Art. 12 ust. 3: „Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 2, wymagają powtórzenia”.

Przytoczony wyżej zespół norm proceduralnych modyfikuje skutki postępowań, w których brali udział sędziowie określani przez kontrolowaną ustawę jako „osoby nieuprawnione do orzekania”. Stanowi jednocześnie kryterium determinującym rozróżnianie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na: 1) obowiązujące – w ich wydaniu nie brała udziału „osoba nieuprawniona do orzekania” w rozumieniu ustawy wprowadzającej; 2) względnie obowiązujące – w ich wydaniu brała udział „osoba nieuprawniona do orzekania” w rozumieniu ustawy wprowadzającej, ale sprawa rozstrzygana dotyczyła spraw indywidualnych; 3) bezwarunkowo nieważne – w ich wydaniu brała udział „osoba nieuprawniona do orzekania” w rozumieniu ustawy wprowadzającej, ale sprawa nie dotyczyła indywidualnych wolności i praw.

Problemem konstytucyjnym jest zgodność takiej regulacji z zasadami pewności prawa i zaufania do prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) w odniesieniu do podstawy prawnej modelowania przez ustawodawcę zwykłego skutków prawomocnych i ostatecznych orzeczeń organów.

4.2.3. Wygaszenie kadencji urzędującego Prezesa TK.

Art. 14 ust. 1 „Od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, obowiązki Prezesa Trybunału wykonuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale”.

Przepis ten, powierzając obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sędziemu o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym, powoduje jednocześnie wygaszenie kadencji aktualnie urzędującego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Problemem konstytucyjnym jest zgodność takiej regulacji z zasadą państwa prawa, zasadą legalizmu, zasadą rozdziału, współdziałania i równoważenia się władz, zasadą niezależności Trybunału oraz prezydencką prerogatywą powoływania Prezesa TK.

4.2.4. Analiza formalna (częściowe umorzenie postępowania).

Podobnie jak w wypadku u.TK Trybunał rozpoczął kontrolę ustawy wprowadzającej od analizy formalnej z zastosowaniem reguł i kryteriów przedstawionych wyżej (cz. III, pkt 2). W rezultacie tej analizy Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 1 u.w. z uwagi na to, że określa, które przepisy (stare czy implementowane ustawą wprowadzającą) należy stosować w postępowaniach wszczętych, lecz niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie mógł zostać oceniony w perspektywie wskazanych wzorców, które należało uznać za nieadekwatne. Dlatego postępowanie w odniesieniu do tego przepisu umorzono na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Przepis ten nie dotyczy bowiem badanej problematyki stwierdzenia nieważności wybranych orzeczeń Trybunału, spowodowanej uznaniem ustawodawcy, iż zostały wydane z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania.

5. Wzorce kontroli.

5.1. Zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażona w preambule Konstytucji.

„Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynika ze wstępu do Konstytucji. Odwołując się do domniemania normatywności poszczególnych zdań Preambuly, Trybunał nadał jej materialną treść. Zatem uczynił ją jednym z dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed TK (...). Zasada ta jest istotna, choć w orzecznictwie przywoływana jest znacznie rzadziej niż zasada demokratycznego państwa prawnego czy zakaz dyskryminacji, z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Ustrojodawca uczynił ją jednym z celów uchwalenia ustawy zasadniczej jako „praw podstawowych dla państwa, opartych m.in. na współdziałaniu władz» (...). W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał stwierdził, że zasada ta adresowana jest do ustawodawcy i wyznacza granice swobody kształtowania przepisów dotyczących ustroju i funkcjonowania instytucji publicznych w ten sposób, by mogły one wykonywać powierzone im zadania i realizować wynikające z tego uprawnienia (wyrok o sygn. K 14/03, OTK ZU nr A/2018, poz. 32). (...) Sprawność, która jest pierwszym z tych elementów, rozumieć należy jako «zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności» (zob. wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16). Drugim elementem omawianej zasady jest rzetelność, która powinna być rozumiana jako «zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano» (tamże). Ostatnim, trzecim elementem zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych jest efektywność. Trybunał uznał, że należy ją interpretować «jako zdolność działania instytucji publicznej: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji), b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych» (tamże)” – postanowienie z 30 listopada 2023 r., sygn. K 16/20, OTK ZU A/2023, poz. 99 i przytoczone tam orzecznictwo.

5.2. Art. 2 Konstytucji.

„Art. 2 Konstytucji wyraża ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego. (...) Z art. 2 Konstytucji wynika m.in. zasada praworządności, która przejawia się w m.in. w sferze formalnej. W takim ujęciu sfera formalna – podobnie jak w wypadku art. 10 ust. 1 Konstytucji – dotyczy działania w swojej przestrzeni kompetencyjnej i nienaruszanie bezpodstawnie uprawnień innych władz. Działalność organów państwa w tym ujęciu musi mieć generalną i abstrakcyjną podstawę prawną, która upoważnia te organy do danej aktywności oraz określa jej granice. Prawidłowo rozumiana zasada praworządności w kontekście sądownictwa ma na celu zabezpieczenie demokratycznego państwa prawnego przed arbitralnością władzy, przekraczaniem kompetencji oraz koncentracji władzy państwowej w jednym ośrodku. (...) Z art. 2 Konstytucji wywodzi się również zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która – w kontekście prawa do sądu – ogniskuje się wokół procedury sądowej oraz ukształtowania organów rozstrzygających. Obejmują one m.in. taką redakcję przepisów, która będzie umożliwiała rekonstrukcję norm prawnych bez ryzyka chaosu oraz niestabilności prawnej, tak aby jednostka mogła w sposób uprawdopodobniony określić swoją

obecną sytuację oraz przyszłe konsekwencje własnych działań. (...) Z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa związana jest zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych” (wyrok z 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23, OTK ZU A/2024, poz. 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

5.3. Art. 7 Konstytucji.

„Art. 7 Konstytucji zawiera zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». (...) [z]asada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (...). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (...). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Organy władzy publicznej muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady, że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone – jest zakazane (...). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację: władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy [organy] pozosta[jące] poza [klasycznie rozumianym] trójpodziałem władz” (wyrok z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

5.4. Art. 10 Konstytucji.

„Art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraża zasadę podziału i równowagi władz, która stanowi jeden z fundamentów państwa demokratycznego. Zasada zawiera w sobie zakres podmiotowy i przedmiotowy. Część przedmiotowa wskazuje rodzaje władzy publicznej Rzeczypospolitej, tj. ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Element podmiotowy wskazuje, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Warto zauważyć, że podział z art. 10 ust. 2 Konstytucji ma charakter nie do końca wyczerpujący, ponieważ nie wymienia innych organów władzy publicznej, które nie mieszczą się w ramach klasycznie rozumianego podziału władzy. Zasadę tę w kontekście władzy sądowniczej uszczegóławiają art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji, wedle których wyłącznie sądy – będące władzą odrębną – mają monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” (wyrok z 17 października 2024 r., sygn. P 3/23, OTK ZU A/2024, poz. 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

Niedopuszczalna jest sytuacja, w której orzeczenia sądowe kontroluje organ władzy wykonawczej. Podział i równowaga władz rzeczywiście opierają się na wzajemnej kontroli, ale ta kontrola nie może polegać na przypisywaniu sobie kompetencji innej władzy i zastępowania jej. Taka koncentracja uprawnień w ramach jednej władzy prowadzi do naruszenia kompetencji innej.

5.5. Art. 126 Konstytucji.

„Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Z kolei art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium. W uzasadnieniu postanowienia pełnego składu z 20 maja 2009 r. o sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 126 ust. 2 Konstytucji wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed głową państwa, i określa w ten sposób granice oraz charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zadania i cele określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji nie mogą być realizowane przez Prezydenta w sposób dowolny; realizując te zadania, Prezydent może bowiem korzystać jedynie z kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach. Do art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nawiązuje art. 126 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Z powyższego wynika, że Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel państwa oraz gwarant ciągłości władzy państwowej, powinien czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium i niepodzielności tego terytorium, posługując się w celu realizacji tych zadań kompetencjami określonymi w Konstytucji i ustawach (...). Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji wpisuje się w funkcję prezydenckiego arbitrażu, a realizacja tego zadania oznacza, że głowa państwa ma być gwarantem konstytucyjnej aksjologii. Podobnie jak w wypadku gwarantowania ciągłości władzy, czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji ma aspekt pozytywny i negatywny. W pierwszym wypadku analiza sposobu funkcjonowania państwa może uzasadniać skorzystanie przez Prezydenta z inicjatywy ustawodawczej lub złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli norm” (wyrok z 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

5.6. Art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

Art. 144 ust. 3 pkt 21 uściśla wskazane w art. 194 ust. 2 Konstytucji normy wskazujące, kto powołuje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji umieszcza powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta w katalogu prerogatyw, czyli aktów, które nie wymagają kontrasygnaty. Prerogatywy są wykonywane w formie całkowicie dowolnej przez Prezydenta i nie podlegają żadnej kontroli ze strony innych władz publicznych (zob. wyrok z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU A/2017, poz. 64).

Niedopuszczalne jest kontrolowanie wykonywania prerogatyw Prezydenta nawet aktem ustawy, ponieważ Konstytucja normująca te uprawnienia posiada wyższą moc prawną. Próba ustawowego wygaszenia prerogatywy Prezydenta *ex definitione* zawsze będzie mieć charakter obejścia najwyższej mocy Konstytucji, co – biorąc pod uwagę ustrój państwa – jest zabronione. Usunięcie lub kontrola prerogatywy Prezydenta musi mieć charakter zmiany ustawy zasadniczej w trybie art. 235 Konstytucji i nie może być dokonana aktem podkonstytucyjnym lub orzeczeniem sądowym (zob. postanowienie w sporze kompetencyjnym z 2 czerwca 2023 r., sygn. Kpt 1/17, OTK ZU A/2023, poz. 103 oraz postanowienie z 3 grudnia 2020 r., sygn. K 2/20, OTK ZU A/2021, poz. 8).

5.7. Art. 173 Konstytucji.

Art. 173 Konstytucji jest konkretyzacją zasady podziału i równowagi władz, o której mowa w art. 10. Przepis ten obejmuje ustanowienie niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz, w celu zagwarantowania monopolu sądów i trybunałów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 175) oraz zabezpieczeniu niezawisłości sędziowskiej

(art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji). Jakikolwiek regulacje ustawowe muszą spełniać ustanowione Konstytucją warunki gwarantujące niezależność i niezawisłość władzy sądowniczej (zob. wyrok z 16 maja 2024 r., sygn. U 1/24, OTK ZU A/2024, poz. 47).

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się, że „[p]odstawą ustroju i niezależności polskich sądów jest art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji, który określa zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Odrębność i niezależność sądów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty. Niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także niestanowiących wymiaru sprawiedliwości, ale przekazanych do jurysdykcji tych sądów” (wyrok z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Regulacje, których celem jest osłabienie władzy sądowniczej na rzecz wzmocnienia innych władz, są niedopuszczalne. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu ustroju sądów i trybunałów jest więc ograniczona sferami niezawisłości sędziów (element personalny) oraz niezależności sądów i trybunałów (element instytucjonalny). Żaden organ – w tym międzynarodowy – nie może prowadzić do sytuacji, w której powyższe gwarancje konstytucyjne zostaną naruszone. Obejmuje to również kompetencje w przedmiocie orzekania, które są zarezerwowane wyłącznie dla władzy sądowniczej (zob. wyrok z 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24).

Biorąc pod uwagę powyższe, niedopuszczalna jest sytuacja, w której inne organy będą dokonywać kontroli wykonywania kompetencji władzy sądowniczej, w tym trybunałów. Bezspornie obejmuje to także wprowadzanie *quasi*-instancji nad sądami i trybunałami, które należałyby do innych władz, w szczególności ustawodawczej i wykonawczej. Taka regulacja jest sprzeczna zarówno w treści art. 173 Konstytucji, jak i powyższym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

5.8. Art. 188 Konstytucji.

Zwraca się uwagę wśród przedstawicieli doktryny nauki prawa, że „[w]ykształcenie się mechanizmów sądowej kontroli konstytucyjności prawa było – najogólniej rzecz ujmując – związane z dostrzeżeniem, że sama deklaracja nadrzędnej pozycji Konstytucji, a nawet zakaz wydawania przepisów sprzecznych z nią, nie wystarczy do zapewnienia konstytucyjności prawa. Sądownictwo konstytucyjne powstało po to, by kontrolować korzystanie przez legislatywę ze swobody stanowienia norm prawnych, a dzięki temu stwarzać realną gwarancję wolności i praw człowieka i obywatela” (por. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, *op. cit.*).

Art. 188 Konstytucji określa podstawowe – ale nie jedyne – kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, które zasadniczo sprowadzają się do kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych. Orzekanie to obejmuje w szczególności ustawy oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe, a także akty wydane przez centralne organy państwa. Orzekanie o hierarchicznej zgodności wyklucza porównywanie treści aktów o takiej samej mocy prawnej, przy czym istnieje możliwość badania ich treści pod względem komunikatywności i racjonalności danego unormowania (zob. wyrok z 11 grudnia 2023 r., sygn. K 8/21, OTK ZU A/2024, poz. 58).

„Jego [TK] podstawowym zadaniem jest kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, a więc rozstrzyganie o tym, czy normy prawne niższego rzędu są zgodne z normami prawnymi wyższego rzędu, w szczególności z Konstytucją, i w miarę potrzeby eliminowanie norm z nimi niezgodnych z systemu obowiązującego prawa (L. Garlicki, *op. cit.*). Ze względu na tę kompetencję Trybunał bywa określany mianem negatywnego ustawodawcy.

Odróżnia go ona od sądów powszechnych, które mają obowiązek stosowania obowiązującego prawa, w sposób niepozostawiający wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga bowiem, w odróżnieniu od sądów powszechnych, indywidualnych spraw, lecz jest «sądem prawa», który bada istnienie relacji zgodności norm prawnych różnej rangi i – co do zasady – nie zajmuje się oceną faktów. Z punktu widzenia ustrojowego działalność Trybunału ma zatem dwojaki charakter. «Z jednej strony TK działa w podobnym trybie i na podobnych zasadach jak sądy, lecz efekty jego działań – w zakresie obejmującym badanie hierarchicznej zgodności norm – realizują się w tej samej sferze, co działania władzy ustawodawczej (polegają one na dokonywaniu zmian w systemie prawa). Z drugiej natomiast strony, jego działalność polega na kontroli efektów działalności organów tworzących prawo oraz na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, czyli działalności typowej dla organów ochrony prawa, przy czym nie jest on – według systematyki konstytucyjnej – organem kontroli państwowej i ochrony prawa» (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 22)” – wyrok z 24 listopada 2021 r. sygn. K 6/21.

5.9. Art. 190 ust. 1 Konstytucji.

W sposób wyczerpujący Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o zasadzie powszechnej mocy obowiązującej wyroków Trybunału w wyroku o sygn. U 5/24: „Art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowi, że «[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne». Podstawową konsekwencją wskazanego przepisu Konstytucji jest niewzruszalność orzeczeń TK, które nie mogą być zmieniane i kwestionowane przez jakikolwiek organ władzy publicznej. (...) Moc powszechnie obowiązująca i ostateczny charakter orzeczeń TK skutkują oczywistym i bezdyskusyjnym obowiązkiem respektowania, stosowania i wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez wszystkie organy władzy państwowej. Brak respektowania orzeczeń Trybunału wyrażony w treści aktu normatywnego stanowi naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji (...). Sądy powszechne, administracyjne, wojskowe i Sąd Najwyższy nie posiadają kompetencji do odmowy stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z jakiegokolwiek przyczyny, zwłaszcza uzasadnianej oceną składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym do stwierdzania, że określone orzeczenie TK nie ma cech ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Takie działanie sądów stanowi rażące pogwałcenie art. 190 ust. 1 Konstytucji (...). Podważania ostatecznego charakteru orzeczeń TK i kwestionowania ich mocy powszechnie obowiązującej nie mogą dokonywać również organy międzynarodowe. (...). Z art. 190 ust. 1 Konstytucji wynikają skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czyli konsekwencje ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej wyroków i postanowień TK. «[S]kutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności norm prawnych jest utrata przez te normy mocy obowiązującej, rozumiana jako zdarzenie prawne powodujące ustanie obowiązku stosowania norm prawnych ciążącego na jego adresatach. W polskim modelu kontroli konstytucyjności przyjęto model unieważnialności aktu normatywnego, co można wywieść z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Ustrojodawca nie różnicuje przy tym skutków swoich orzeczeń w zależności od tego, czy kryterium kontroli stanowiła treść normy, czy sposób jej ukształtowania, czy chodziło o kompetencję jej ustanowienia. Art. 190 ust. 3 Konstytucji wskazuje na konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyroku o niekonstytucyjności. Polega to na tym, że z dniem ogłoszenia orzeczenia w odpowiednim dzienniku urzędowym lub z nadejściem terminu wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny i pod warunkiem niedokonania zmian przez prawodawcę w okresie odroczenia, niekonstytucyjna norma jest eliminowana z systemu źródeł prawa. W ten sposób ustrojodawca realizuje zasadę stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych pod rządami przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Jednocześnie w art. 190 ust. 4 Konstytucji, ustrojodawca dopuszcza pod pewnymi warunkami możliwość

wyeliminowania aktów stosowania prawa wydanych na podstawie niekonstytucyjnych norm. Przepis ten stanowi bowiem, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, jest podstawą do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania» (wyrok TK o sygn. K 7/21). W wyroku o sygn. K 3/21 Trybunał przypomniał ponownie, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, którego niezgodność z konstytucyjnym wzorcem kontroli stwierdził TK (art. 190 ust. 3 Konstytucji), stanowiąca konsekwencję ostatecznego charakteru i mocy powszechnie obowiązującej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest «[i]stotą wskazanej regulacji konstytucyjnej (...), a zasada powyższa nie przewiduje wyjątku (...)» (wyrok z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

5.10. Art. 194 Konstytucji.

„Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził zatem, że Trybunał jest organem, w skład którego wchodzi sędziowie (a nie członkowie, jak w wypadku Trybunału Stanu; zob. art. 199 Konstytucji), a więc podkreślił jego przynależność do organów władzy sądowniczej oraz związaną z tym jego odrębność i niezależność od innych władz. Zagwarantował także w ten sposób status ustrojowy sędziego Trybunału w kontekście ogólnych gwarancji przysługujących sędziom sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności nieusuwalność ze stanu sędziowskiego. (...) Również procedura obsadzania stanowisk sędziowskich w Trybunale ma charakter odrębny od powoływania sędziów sądów powszechnych. Ustrojodawca przewidział bowiem w tym zakresie wyłączność (monopol) Sejmu, jednak nie określił szczegółowo zasad ani trybu wyborów sędziów Trybunału, pozostawiając to ustawodawcy. Wymogiem konstytucyjnym jest, aby kandydat na sędziego wyróżniał się wiedzą prawniczą. (...) Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Uchwała ta nie podlega zewnętrznej kontroli, w szczególności kontroli sądowej. Należy podkreślić, iż, mimo że to Sejm ma wyłączną funkcję kreacyjną sędziów Trybunału, to z Konstytucji nie wynika przyznanie Sejmowi dalszych kompetencji odnoszących się do statusu sędziego, a zwłaszcza takich, które wiązałyby się z zakończeniem pełnienia funkcji przez sędziego przed upływem kadencji, w szczególności możliwości odwołania sędziego lub wygaszenia mandatu. Rola Sejmu została ustrojowo ograniczona do wyboru sędziów Trybunału (...). Elementem wieńczącym procedurę wyboru jest złożenie przez sędziego Trybunału ślubowania wobec Prezydenta. Odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (art. 4 ustawy o statusie sędziów TK). Ślubowanie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, «nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne» (wyrok w sprawie o sygn. K 34/15). Na podstawie art. 5 ustawy o statusie sędziów TK stosunek służbowy sędziego Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Sędzia po złożeniu ślubowania sta-

wia się niezwłocznie w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a Prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego. (...) Zgromadzenie Ogólne tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta. Sędzią jest zatem osoba wybrana przez Sejm, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta. (...) Z powyższej analizy niewątpliwie wynika, że Konstytucja ustanawia wysoki standard wyboru sędziów Trybunału. W myśl Konstytucji sędziów Trybunału wybiera Sejm, a ślubowanie odbiera Prezydent. Oba te organy – jako że są wybierane w wyborach powszechnych – dysponują niekwestionowaną demokratyczną legitymacją. Zatem, uczestnicząc w procedurze kreacji sędziów Trybunału, zapewniają im niezbędną demokratyczną legitymizację. Urzeczywistnia się w ten sposób podstawowa zasada ustroju Rzeczypospolitej, wynikająca z art. 2 Konstytucji – zasada demokratyzmu. W świetle Konstytucji władza sądownicza w imieniu Rzeczypospolitej wymaga demokratycznej legitymizacji i trwałego uzasadnienia w woli suwerena (art. 4 Konstytucji)” (wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21).

„Art. 194 ust. 2 Konstytucji jest adresowany do Prezydenta oraz do Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Konstytucja w drodze wyjątku dopuszcza wpływ władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji. «To, że działanie Prezydenta przewidziane w art. 194 ust. 2 Konstytucji jest także – z uwagi na treść art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji – jedną z prerogatyw, oznacza li tylko, że kwestia obsady stanowisk Prezesa lub Wiceprezesa TK została wyraźnie wyłączona poza zakres oddziaływania innego – poza Prezydentem – organu władzy wykonawczej, a więc Rady Ministrów. Potwierdza to jednocześnie, że procedura, w której Prezydent bierze udział, powołując Prezesa i Wiceprezesa TK, ma charakter szczególny i nie wiąże się z prowadzeniem polityki wewnętrznej, stanowiącej podstawowe zadanie Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Określenia aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnienia osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można zatem rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk. Co więcej, powołanie jednej ze wskazanych głowie państwa osób na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa TK stanowi konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Na gruncie Konstytucji nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że Prezydent zobowiązany jest uczynić użytek ze swojej kompetencji, a wskazanie osoby Prezesa i Wiceprezesa TK spośród wąskiego grona kandydatów nie jest pozostawione do jego swobodnego uznania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyłączenie aktu urzędowego Prezydenta, o którym mowa w art. 194 ust. 2 Konstytucji, z wymogu uzyskania – dla swej ważności – podpisu Prezesa Rady Ministrów, nie podważa konstytucyjności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK. Ustawodawca dokonał w tym wypadku uszczegółowienia jednego z elementów procedury przewidzianej w art. 194 ust. 2 Konstytucji, zachowując wszystkie konstytucyjne elementy procedury zmierzającej do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa TK» (wyrok w sprawie K 34/15, pkt III.4.3; wyrok w sprawie K 39/16, pkt III.3.4). (...) Art. 194 ust. 2 Konstytucji przesądził o konstytucjonalizacji organu wewnętrznego Trybunału Konstytucyjnego określając go nazwą «Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego» (zob. *mutatis mutandis* wyrok TK z 4 grudnia 2012 r. w sprawie U 3/11). Ze swej istoty organ ten nie jest ograniczony terytorialnie i nie ma charakteru lokalnego. Jego utworzenie jest obligatoryjne. Konstytucja określa także wyczerpująco jego skład oraz w sposób pośredni granice kompetencji – przez sformułowanie kompetencji samego Trybunału oraz kompetencji Prezydenta. Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK jest przy tym upoważnione by normami generalnymi i abstrakcyjnymi uregulować swą działalność w sposób zgodny z przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi. Ustawodawca może przyznać Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK – *explicite* albo *implicite* – swobodę określenia procedury, w której dochodzi do wyłonienia kandydatów, bądź uregulować ją samodzielnie – działając na podstawie art. 197 Konstytucji i w konstytucyjnie wyznaczonych granicach” (wyrok z 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16).

5.11. Art. 195 ust. 1 Konstytucji.

„Podstawowym przepisem dotyczącym statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest art. 195 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Przepis ten jest wyłącznym źródłem niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego. Jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna jest podobna do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Podobieństwo to stanowi konsekwencję przynależności Trybunału do organów władzy sądowniczej i unifikacji wszystkich sędziów w państwie (...). Jednakże, odmiennie od sędziów sądów powszechnych, którzy w sprawowaniu swojego urzędu podlegają «tylko Konstytucji oraz ustawom» (i członków Trybunału Stanu – por. art. 199 ust. 3 Konstytucji), ustrojodawca przewidział podległość sędziego Trybunału Konstytucyjnego «tylko Konstytucji». Odmienność ta nie jest przypadkowa. Uwidacznia ona zasadniczą różnicę między statusem sędziów sądów powszechnych (sprawujących wymiar sprawiedliwości) a statusem sędziów sądu konstytucyjnego (będącego organem władzy sądowniczej, lecz niewymierzającego sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania sporów o charakterze cywilnym lub karnym). Podleganie sędziego Trybunału «tylko Konstytucji» oznacza, że tylko ustawa zasadnicza, jako «najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej», zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, może być wzorcem odniesienia podczas rozstrzygania w ramach realizowania kompetencji Trybunału przez sędziego (...)» (wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21).

„Powiązania funkcjonalne między Trybunałem (czy szerzej – władzą sądowniczą) a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać ich «jądra kompetencyjnego». To znaczy, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Rozstrzygnięcia w konkretnych sprawach, w których Konstytucja powierza władztwo Trybunałowi, muszą pozostawać w wyłącznej kompetencji TK. (...) Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (...). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. (...) Niezawisłość sędziowska, w tym niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego» (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15).

5.12. Art. 197 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „[z]godnie z art. 197 Konstytucji ustawa ma określać organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Zadaniem ustawodawcy jest, w razie potrzeby, doprecyzowanie konstytucyjnych zasad regulujących, w miarę dokładnie, status Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca zwykły nie może natomiast modyfikować postanowień konstytucyjnych” (wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15).

„Ustrojodawca ustanowił zatem wymaganie wprowadzenia formy ustawowej dla określenia organizacji sądu konstytucyjnego i procedury rozpoznawania przezeń spraw. (...) W myśl [art. 197 Konstytucji], ustawodawca ma prawo, a zarazem obowiązek, ukształtowania organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem na poziomie ustawowym w taki sposób, aby Trybunał mógł efektywnie wykonywać kompetencje określone w art. 188 i art. 131 ust. 1 Konstytucji. Art. 197 Konstytucji nie zawiera upoważnienia do wydania ustawy określającej organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed nim, bo byłoby to

zbędne wobec ogólnej kompetencji ustawodawczej Sejmu i Senatu. Wyraża natomiast normę zobowiązującą ustawodawcę do uregulowania wskazanych w niej materii. Zarazem omawiany przepis ogranicza zakres regulacyjnej swobody ustawodawcy. Ustawa, o której mowa w art. 197 Konstytucji, musi mianowicie tak określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim, aby Trybunał był zdolny sprawnie realizować wszystkie wyznaczone mu Konstytucją zadania. Nie może przy tym wykraczać poza ten zakres regulacji, zwłaszcza w taki sposób, aby wyłączać lub ograniczać zdolności orzecznicze Trybunału. Uregulowanie, które tego warunku nie spełnia, jest naruszeniem art. 197 Konstytucji. Należy przy tym przyjąć, że przepis ten nie zawiera wyczerpującego katalogu spraw wymagających regulacji ustawowej, lecz wskazuje jedynie jej elementy konieczne, które nie wynikają z innych przepisów Konstytucji” (wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

6. Ocena zgodności ustawy o TK z Konstytucją.

6.1. Art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku art. 54 ust. 1 i 2 u.TK.

Uwzględniając kontekst systemowy zaskarżonych regulacji, należy wskazać art. 53 u.TK, który wymienia rodzaje składów Trybunału (skład pełny, skład pięciu sędziów, skład trzech sędziów, skład jednego sędziego) oraz określa właściwość poszczególnych składów do rozpoznania konkretnych spraw (ust. 1). W efekcie tych regulacji po wejściu w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Zgromadzenie Ogólne uzyskałoby kompetencje do kreowania składów orzekających we wszystkich rozpoznawanych przez Trybunał postępowaniach, poczynając do dokonywanej w składach jednoosobowych kontroli wstępnej, skończywszy na sprawach rozpoznawanych w pełnych składach.

Zgromadzenie Ogólne (dalej także jako: ZO) obraduje na posiedzeniach (art. 8 ust. 1 u.TK). Stosownie do art. 8 ust. 2 u.TK posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego zwołuje Prezes Trybunału co najmniej raz na miesiąc, z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej trzech sędziów Trybunału. Prezes Trybunału ustala porządek posiedzenia ZO oraz przewodniczy obradom. Nadto zgodnie z art. 9 ust. 2 u.TK, ZO podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa. O terminie i porządku posiedzenia ZO Prezes Trybunału zawiadamia sędziów najpóźniej 7 dni przed posiedzeniem (art. 8 ust. 3 u.TK), przy czym jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach Prezes Trybunału może odstąpić od dochowania tego terminu (art. 8 ust. 4 u.TK).

Kontrolowane rozwiązania normatywne stanowią *novum* procedury przed polskim sądem konstytucyjnym. Odstępują od utrwalonego modelu, w którym to do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego należy kompetencja wyznaczania składów orzekających, w tym wyznaczania przewodniczącego oraz sprawozdawcy, a także dokonywania koniecznych zmian w składach już wyznaczonych (zob. art. 38 ust. 1 u.o.t.p.TK; zob. także nieobowiązujące regulacje: art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1157; art. 45 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., Dz. U. poz. 1064, ze zm.; art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; art. 6 ust. 2 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 39, poz. 184 oraz art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 22, poz. 98).

Na marginesie należy wskazać, że przyjęte rozwiązanie legislacyjne zakładające przyznanie wskazanych kompetencji organowi kolegialnemu, tj. Zgromadzeniu Ogólnemu, nie ma odpowiednika na gruncie regulacji dotyczących postępowania przed innymi organami władzy sądowniczej Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza najwyższymi instancjami sądowymi, tj. Sądem Najwyższym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym. Stosownie do art. 80 § 1

ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622) przydziału spraw i wyznaczenia składu dokonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą danej izby. Kompetencję Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej izby do wyznaczania składu potwierdza także § 80 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2022 r. – Regulamin Sądu Najwyższego (Dz. U. z 2024 r. poz. 806), przy czym w § 81 przewidziano w określonej kategorii spraw szczególnie sposób wyznaczania składów, tj. w drodze losowania. Stosownie zaś do art. 17 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) „[w]yznaczanie składu orzekającego do rozpoznania sprawy na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym określają regulaminy wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych, wydane na podstawie odrębnej ustawy”. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 805) przewiduje udział przewodniczącego wydziału, który przydziela sędziom sprawy w drodze losowania – zob. § 25a i n. Wyznaczanie składów sędziowskich przez zgromadzenia sędziów nie jest znane europejskiej kulturze prawnej, ani na poziomie krajowym, ani w europejskich trybunałach. Składy sędziowskie ETPC wyznaczane są przez Prezesa ETPC albo Prezesa ETPC po konsultacji z Przewodniczącym Sekcji – art. 26, art. 27 i art. 27A Regulaminu ETPC (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284/1) natomiast składy sędziowskie TSUE wyznaczane są na podstawie mechanizmu rotacyjnego – art. 27 i art. 28 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE. L z 2012 r. Nr 265 z 29.09.2012, s. 1, ze zm.), przy czym sędziego sprawozdawcę wyznacza Prezes TSUE – art. 15.

Jak wyłożono wyżej (cz. III, pkt 5.1.) z preambuły – poprzedzającej artykułową część ustawy zasadniczej – wynika zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że preambuła ma charakter normatywny (a przynajmniej niektóre jej fragmenty), a w konsekwencji może stanowić wzorzec kontroli (zarówno samodzielny, jak i związkowy) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. „[C]harakter normatywny preambuły przejawia się w różnych aspektach. Po pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa (...). Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, przez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy (tzw. «sytuacja współstosowania») (...). Po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii (...) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły w swym orzecznictwie, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (zob. w szczególności wyroki TK: sygn. K 18/04; z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 oraz M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS” 2003/2004 i cytowane tam orzeczenia TK)” – wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170.

Przechodząc do charakterystyki wskazanej zasady, należy zauważyć, że rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, zwłaszcza tych, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu preambuły do Konstytucji, w której jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich

oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Wprawdzie badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, może on jednak, w ramach kompetencji określonej w art. 188 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. 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 (zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

Wątpliwości co do zgodności kontrolowanej regulacji z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych – uwzględniając jedną z podstawowych funkcji Trybunału jako gwaranta istnienia realnych praw i wolności obywateli – wpływają również na realizację wynikającą z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa. Stosownie do art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z przytoczonego przepisu w orzecznictwie trybunalskim wyprowadzono wiele zasad, w tym zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która zgodnie z intencją Wnioskodawcy ma istotne znaczenia dla zbadania konstytucyjności kontrolowanej regulacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Omaowana zasada stanowiła wielokrotnie przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego; w orzecznictwie tym bywa adekwatnie nazywana także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00; 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140). Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne; umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą (zob. m.in. wyroki TK z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62). Zasada ta wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś strony, w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami (zob. m.in. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 oraz wyroki TK z: 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca odstąpił od utrwalonego historycznie i powszechnie akceptowanego modelu, w którym Prezes Trybunału jako organ kierujący jego pracami dysponuje kompetencją kształtowania składów orzekających. Odstąpienie przez ustawodawcę od dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych obowiązujących w omawianej materii i wprowadzenie *novum* normatywnego samo w sobie nie może zostać uznane jako naruszające standard konstytucyjny, albowiem Konstytucja nie reguluje wprost komentowanej problematyki, tj. nie określa sposobu kształtowania składów Trybunału ani organu, który dokonuje takiej czynności. Tym samym ustawodawca regulujący wskazaną problematykę ma znaczną swobodę, przy czym – co oczywiste – wprowadzane rozwiązania legislacyjne nie mogą naruszać norm o wyższej mocy prawnej, w tym zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynikającej z preambuły Konstytucji oraz wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W ocenie Trybunału, kontrolowane rozwiązanie legislacyjne prowadzi do naruszenia wskazanych wzorców kontroli. Kształt kontrolowanej regulacji oraz jej „otoczenie” normatywne czyni bardzo realnym ryzyko występowania poważnych trudności w kreowaniu składów po ewentualnym wejściu w życie tych przepisów. Trybunał w pełni podzielił ocenę Pre-

zydenta, że kontrolowane rozwiązanie legislacyjne nie przewiduje procedury „awaryjnej”, stosowanej w sytuacji, w której wyznaczenie składu lub dokonanie w składzie już wyznaczonym koniecznych zmian nie może zostać dokonane w sposób określony przez kontrolowane przepisy (na zasadach ogólnych). Niemożność wyznaczenia składu lub dokonania zmian w składzie już wyznaczonym może zostać spowodowana: brakiem wniosku Prezesa Trybunału, o którym mowa w art. 54 ust. 1 i 2 u.TK; brakiem możliwości zebrania się Zgromadzenia Ogólnego; brakiem wymaganego przez art. 9 ust. 2 u.TK *quorum* lub nieuzyskaniem wymaganej większości głosów na posiedzeniu ZO. Ustawodawca, wprowadzając kontrolowane rozwiązanie, nie uwzględnił – zdaniem Trybunału – w dostateczny sposób realiów funkcjonowania kolegiального organu, jakim jest Zgromadzenie Ogólne, w tym okoliczności natury faktycznej, których zaistnienie może uniemożliwić zebranie się ZO i wyznaczenie składu orzekającego lub dokonanie zmian w składzie już wyznaczonym.

Trybunał ocenił, że model normatywny wyznaczania składów oraz dokonywania koniecznych zmian w składach już wyznaczonych zawarty w kontrolowanych przepisach stanowi pułapkę dla samego Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji wejścia w życie art. 7 ust. 2 pkt 10 u.TK Trybunał może utracić zdolność orzekania, wobec niemożności wyznaczenia składów. Badany przepis może także negatywnie wpływać na ochronę interesów podmiotów, które wystąpiły do Trybunału z określonymi żądaniami przeprowadzenia kontroli regulacji normatywnych, zwłaszcza osób fizycznych zainteresowanych sprawnym rozpoznaniem przedłożonych skarg konstytucyjnych dotyczących istotnych spraw jednostki, co w konsekwencji stanowi naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W efekcie, kumulacja opisanych powyżej okoliczności tworzy realne zagrożenie, że Zgromadzenie Ogólne po ewentualnym wejściu w życie kontrolowanych przepisów nie byłoby w stanie wykonywać kompetencji kreowania składów orzekających, co przełożyłoby się na działalność całego Trybunału. Wobec tego Trybunał uznał, że przedmiot kontroli nie gwarantuje rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznej, jaką jest Trybunał Konstytucyjny, który z woli ustrojodawcy powołany został w celu urzeczywistniania zasady konstytucjonalizmu, a zatem także dla ochrony zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, również zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tych względów Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są niezgodne z art. 2 w związku z art. 188 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji.

6.2. Art. 16 ust. 2 u.TK.

Podobnie jak regulacje dotyczące sposobu wyznaczania składów orzekających, również art. 16 ust. 2 u.TK stanowi *novum* normatywne, nieznajdujące odpowiednika tak w obowiązującej procedurze przed Trybunałem, jak również w regulacjach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. W przytoczonym przepisie ustrojodawca przesądził, że: 1) Trybunał składa z konkretnej liczby sędziów, których ma być piętnastu, 2) sędziowie wybierani są indywidualnie przez Sejm, 3) kadencja sędziego trwa 9 lat, 4) na sędziego wybrana może zostać osoba o wyróżniającej się wiedzy prawniczej, 5) reelekcja do składu Trybunału jest niemożliwa.

Z punktu widzenia rozpoznania zarzutu Wnioskodawcy istotne jest, że ustrojodawca określił czas trwania kadencji sędziego na 9 lat. Jest to najdłuższa spośród konstytucyjnie

określonych kadencji, ponad dwukrotnie dłuższa od czteroletniej kadencji Sejmu, który dokonuje wyboru sędziów Trybunału, co ma służyć ochronie niezawisłości sędziów Trybunału oraz niezależności Trybunału Konstytucyjnego od organu kreacyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 kwietnia 2021 r., sygn. K 20/20 (OTK ZU A/2021, poz. 31) orzekł, że przepis przewidujący, iż dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, jest niezgodny z art. 209 ust. 1 Konstytucji (przewidującym pięcioletnią kadencję RPO) w związku z art. 2, w związku z art. 7 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji stanowił wzorzec związkowy w kontekście bezpieczeństwa prawnego obywateli, którzy mają prawo działać w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. W kontekście art. 2 i art. 7 Konstytucji Trybunał zauważył, że „[p]rzepisy konkretyzujące długość kadencji poszczególnych organów konstytucyjnych ustrojodawca sformułował wprost w Konstytucji, albo za pomocą delegacji ustawowej, powierzył je ustawodawcy zwykłemu. Bez względu jednak na to, jakiej rangi przepisy są źródłem długości kadencji konkretnego organu, dla reguły kadencyjności podstawą jest art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zarówno zasada demokratycznego państwa prawnego, jak i legalizmu wspólnie stanowią jej źródło. Z jednej bowiem strony, art. 7 Konstytucji stanowi ograniczenie organów władzy publicznej, zezwalając im na działanie w zgodzie z maksymą «co nie jest nakazane, jest zabronione», z drugiej zaś, z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika nakaz takiego stanowienia prawa, który pozwoli obywatelom rozumieć własną sytuację prawną i da im możliwość planowania swoich działań w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Trybunał, orzekając w tamtej sprawie, podzielił zarzut wnioskodawcy, że kwestionowany przepis, pozwalając na faktyczne przedłużenie kadencji RPO określonej konstytucyjnie, naruszył wzorce kontroli. Uzasadniając przyjęty kierunek orzeczenia, Trybunał wyjaśnił m.in. znaczenie kadencji jako „ściśle określon[ego] czas[u], którego przekroczenie nie jest dopuszczalne. Ma być ona gwarancją daną zarówno danemu organowi, jak i jego otoczeniu zewnętrznemu. Dla organu oznacza, że może on korzystać swobodnie ze swoich pełnomocnictw w granicach pewnych ram czasowych, dla jego otoczenia zaś jest to pewność, że dany organ te pełnomocnictwa posiada, skoro nie upłynął czas, na który zostały mu one przydzielone”. W konkluzjach Trybunał stwierdził, że „przepis pozwalający Rzecznikowi pełnić swe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowo powołanego RPO jest formą wydłużenia kadencji Rzecznika, określonej wprost w art. 209 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje on w sprzeczności z wyrażoną w nim określoną liczbowo długością kadencji zaplanowaną na pięć lat. Co więcej, rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie uRPO godzi także w *ratio legis* art. 209 ust. 1 Konstytucji, który służyć ma uniezależnieniu funkcji RPO od określonych okoliczności politycznych. Skutkiem jego stosowania może być sytuacja, gdy w wyniku niepowołania następcy dany Rzecznik będzie pełnił swe obowiązki przez wiele lat. Trybunał dostrzegł możliwość występowania problemów z powołaniem nowego RPO, jednak brak terminu, w jakim bezwzględnie należy tego dokonać, nie tylko stwarza sposobność do manipulowania długością kadencji, ale ma też charakter demobilizujący dla władz odpowiedzialnych za to powołanie” (wyrok o sygn. K 20/20).

Uwzględniwszy podobieństwo problemu konstytucyjnego rozstrzygniętego w sprawie o sygn. K 20/20 do zagadnienia występującego w niniejszej sprawie, czy dopuszczalne konstytucyjnie jest rozwiązanie polegające na umożliwieniu Sędziemu Trybunału pełnienia funkcji po upływie konstytucyjnie określonej kadencji do czasu wyboru następcy, Trybunał za niesporną uznał możliwość powołania w niniejszej sprawie jako wzorców związkowych względem art. 194 ust. 1 Konstytucji, art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

Oprócz sprawy o sygn. K 20/20, w swoim orzecznictwie Trybunał kilkakrotnie badał konstytucyjność przepisów dotyczących długości kadencji. W sposób obszerny omówił ten problem w wyroku w sprawie dotyczącej członków Rady Polityki Pieniężnej (zob. wyrok

z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95). Jako aktualne należało ocenić uzasadnienie odnoszące się do wykładni pojęć wyrażonych liczbowo. Trybunał przypominał wówczas, że „[p]rzy dokonywaniu wykładni przepisu w pierwszym rzędzie posługiwać należy się wykładnią językową. Reguła ta musi znajdować swe rygorystyczne zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 lutego 1996 r., sygn. W. 1/96, OTK w 1996 r., cz. I, s. 189 i nast.). Nie oznacza to, jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Jednak do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych, np. w wypadku, gdy zastosowanie pozajęzykowych metod wykładni, w tym wykładni funkcjonalnej, czy też – będącej szczególnym rodzajem tej ostatniej – wykładni celowościowej, będzie prowadziło do przyjęcia różnego od językowego znaczenia tekstu prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141)”.

W niniejszej sprawie głównym wzorcem dla zbadania konstytucyjności art. 16 ust. 2 u.TK jest art. 194 ust. 1 Konstytucji, którego treścią jest kategoria liczbowa, określająca długość kadencji sędziego TK. W związku z tym właściwie nie podlega on interpretacji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem kadencję sędziego Trybunału Konstytucyjnego na dziewięć lat, z czego wynika, że kadencja ta nie może trwać dłużej, tj. nie może być prolongowana na podstawie ustawy.

Trybunał raz jeszcze podkreśla, art. 16 ust. 2 u.TK pozwalający sędziemu konstytucyjnemu pełnić swoją funkcję do czasu wyboru następcy stanowi formę wydłużenia kadencji sędziego, określonej *explicite* w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Tym samym kontrolowany przepis pozostaje w oczywistej sprzeczności z określoną liczbowo długością kadencji zaplanowaną konstytucyjnie na dziewięć lat.

Ewentualne wejście w życie kontrolowanego rozwiązania może skutkować długotrwałym pełnieniem funkcji sędziego po zakończeniu konstytucyjnej kadencji. Uwagę zwraca okoliczność, że ustawodawca nie wprowadził żadnego ograniczenia temporalnego stosowania art. 16 ust. 2 u.TK. Ryzyko wystąpienia problemów z wyborem sędziów Trybunału, a tym samym długotrwałym pełnieniem funkcji przez sędziego po upływie kadencji, zwiększa nieobjęta wnioskiem regulacja art. 16 ust. 1 u.TK przewidująca, że sędziów Trybunału Sejm wybierać ma kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a więc w drodze konsensusu większości sejmowej i opozycji parlamentarnej. Tym samym, uwzględniając znaczącą polaryzację polskiej klasy politycznej, należy stwierdzić, że uzyskanie większości kwalifikowanej wskazanej w art. 16 ust. 1 u.TK będzie bardzo trudne, co z pełnością przełoży się na długość procedury obsadzania wakatów w Trybunale, a w konsekwencji na podstawie art. 16 ust. 2 u.TK skutkować może długotrwałym pełnieniem funkcji przez sędziego po upływie jego kadencji. Stan taki prowadziłby do nieprawidłowej obsady Trybunału, w którym oprócz sędziów, których konstytucyjna kadencja nie upłynęła, orzekałoby także *de iure* byli sędziowie Trybunału, tj. osoby, których kadencja upłynęła. Rodzi to ryzyko podejmowania prób podważania orzeczeń wydanych w składzie utworzonym z udziałem osoby, której sędziowska kadencja minęła. Stan taki może przekładać się także na sytuację podmiotów inicjujących postępowania przed Trybunałem, zwłaszcza osób fizycznych wnoszących skargi konstytucyjne, podmiotów, którym wyrok Trybunału przyznał określone prawa, przez obniżenie poziomu bezpieczeństwa prawnego, co godzi w art. 2 Konstytucji, a także na podważenie pewności prawa przez wygenerowanie sytuacji, w której istnieją daleko idące wątpliwości, czy orzeczenie wydane z udziałem osoby, której konstytucyjna kadencja już upłynęła, stanowi orzeczenie Trybunału w rozumieniu konstytucyjnym oraz czy wywołuje skutki określone w art. 190 Konstytucji. Tym samym art. 16 ust. 2

u.TK po ewentualnym wejściu w życie skutkowałby wprowadzeniem do postępowania przed Trybunałem stanu niepewności prawnej.

Trybunał, jak każdy organ władzy publicznej, zobowiązany jest do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Tym samym sąd konstytucyjny nie może działać na podstawie art. 16 ust. 2 u.TK, który narusza dosłowne brzmienie przepisu o wyższej mocy prawnej, tj. art. 194 ust. 1 Konstytucji. Działanie w granicach prawa oznacza bowiem konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej, aby w swojej działalności ściśle przestrzegały nie tylko norm wyznaczających ich zadania i kompetencje (by nie przekraczały swych kompetencji), lecz także by nie naruszały żadnych innych obowiązujących norm (zob. wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

Na marginesie Trybunał zauważył, że możliwość wydłużenia konstytucyjnej kadencji sędziego TK w drodze ustawy wykluczył swego czasu ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich, a do niedawna Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny odmawiający udziału w niniejszym postępowaniu, mimo że jest jego ustawowym uczestnikiem. W czasie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 20/20, 13 kwietnia 2021 r., na pytanie sędziego TK J. Piskorskiego „[c]zy Pan widzi możliwość przedłużenia ustawowego okresu pełnienia obowiązków przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego po upływie jego kadencji, na podstawie ustawy ustrojowej? A jeżeli nie to dlaczego?”, odpowiedział „[u]ważam, że to są zupełnie dwie różne sytuacje, ponieważ mamy do czynienia z organem kolegialnym, a tu mamy organ jednoosobowy [Rzecznika Praw Obywatelskich] i wydaje mi się, że to ma przesądzający wpływ. Zresztą to było przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 26/03 o ile mnie pamięć nie myli. To była ta sprawa, która dotyczyła... Tak, dokładnie mówię. Tak, K 26/03, wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 2003 roku. Sprawa dotyczyła kwestii powoływania na pełną kadencję członków Rady Polityki Pieniężnej”. Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał podziela trafny pogląd ówczesnego RPO co do braku możliwości wydłużenia kadencji sędziego Trybunału w drodze ustawy zwykłej.

Z wszystkich przedstawionych wyżej względów Trybunał uznał, że art. 16 ust. 2 u.TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, określającym długość kadencji sędziego TK na 9 lat, w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, gdyż odbiera obywatelom pewność odnośnie do statusu osoby zasiadającej w składzie Trybunału Konstytucyjnego po upływie, określonej w Konstytucji, dziewięcioletniej kadencji. Zaskarżony przepis jest też związkowo sprzeczny z art. 7 Konstytucji, gdyż pozwalałby działać Trybunału (konkretny składom obsadzonym z udziałem osoby, której konstytucyjna kadencja już minęła) bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej.

6.3. Art. 20 ust. 2 i 3 u.TK.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym podniesiono, że „[z]godnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP sędziów Trybunału wybiera Sejm. W świetle Konstytucji Prezydent nie posiada kompetencji do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm. Biorąc pod uwagę negatywną praktykę ostatnich lat, związaną z odmową przyjęcia ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału, w projekcie dodano przepis, zgodnie z którym Prezydent RP zobowiązany jest do przyjęcia ślubowania od sędziego w terminie 14 dni od dnia wyboru sędziego Trybunału przez Sejm” (uzasadnienie, druk sejmowy nr 253/X kadencja, s. 42).

Jak zauważono wyżej w (cz. III, pkt 4.1), problematyka konstytucyjności kontrolowanego przepisu sprowadza się po pierwsze do rozstrzygnięcia, czy ustawodawca zwykły może w zgodzie z Konstytucją wyznaczać Prezydentowi RP stosunkowo krótki termin wykonania czynności konwencjonalnej przewidzianej i opisanej w Konstytucji. Drugim zaś doniosłym problemem konstytucyjnym jest określenie roli, jaką odgrywa Prezydent RP w procedurze

inwestytury sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w perspektywie konstytucyjnej prerogatywy odbioru ślubowania oraz zadania czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji.

Z zasady racjonalnego prawodawcy wynika, że określając zadanie i związaną z nim czynność, może on również wyznaczyć termin wykonania takiej czynności, jeżeli uzna to za właściwe. W wypadku konstytucyjnych zadań Prezydenta RP terminy ich wykonania są określone w Konstytucji (np. art. 98 ust. 2 i 5, art. 109 ust. 2, art. 122 ust. 2 i 5, art. 154 ust. 1, art. 155 ust. 1, art. 225, art. 235 ust. 7). Jeżeli zaś Konstytucja nie wyznacza głowie państwa terminu wykonania czynności, którą sama na Prezydenta nakłada, to wyznaczanie takiego terminu przez ustawodawcę zwykłego wymaga szczególnej powściągliwości, aby w świetle zasady rozdziału i współdziałania władz nie stanowiło to arbitralnego i nieuprawnionego uzupełnienia Konstytucji. Milczenie ustrojodawcy w przedmiocie terminu wykonania czynności, którą Konstytucja przewiduje należy bowiem rozumieć jako zamierzone i celowe, aby termin wykonania zadania pozostał nieokreślony. Ustawa zwykła nie może prowadzić do sytuacji wymuszania na jakimkolwiek organie konstytucyjnym wykonania czynności konwencjonalnych przewidzianych Konstytucją, którym Konstytucja terminów nie wyznacza. Kompetencje Sejmu w kształtowaniu statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego ustrojodawca ograniczył do wyboru sędziów (art. 194 ust. 1 Konstytucji) oraz do określania trybu postępowania i organizacji Trybunału Konstytucyjnego (art. 197 Konstytucji). Innych kompetencji Sejm nie może sobie przypisywać w drodze ustawy zwykłej. Ustanowienie w art. 20 ust. 2 u.TK terminu wykonania przez Prezydenta RP czynności, o której mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji, narusza zatem zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 w związku z art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego wyznaczenie głowie państwa ustawą zwykłą stosunkowo krótkiego terminu przyjęcia ślubowania sędziego TK narusza zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zobligowanie Prezydenta do odebrania ślubowania w relatywnie krótkim terminie 14 dni od dnia wyboru sędziego przez Sejm może w praktyce utrudniać realizowanie przez Prezydenta innych obowiązków wynikających z Konstytucji oraz ustaw. Ustanawiając wskazany termin, ustawodawca nie uwzględnił w należyтым stopniu liczby oraz intensywności obowiązków, jakie ciążyą na Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej – zwłaszcza wynikających z pozycji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej oraz reprezentanta Państwa w stosunkach zewnętrznych, co łączy się z częstą nieobecnością głowy państwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazanie przez ustawodawcę w art. 20 ust. 2 u.TK konkretnego terminu może skutkować koniecznością ograniczenia innych działań Prezydenta, tak aby czynność odebrania ślubowania nastąpiła terminowo. Tym samym kontrolowane rozwiązanie może zaburzyć działalność głowy państwa, a taki stan nie jest pożądany w perspektywie zasady zapewnienia sprawności i rzetelności działania Prezydenta. W tym kontekście Trybunał uznał, że zakreślenie relatywnie krótkiego terminu w art. 20 ust. 2 u.TK stanowi również pogwałcenie zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych oraz zasady współdziałania instytucji publicznych wyrażonych w preambule Konstytucji.

Art. 20 ust. 3 u.TK przewidujący możliwość złożenia przez osobę wybraną przez Sejm na stanowisko sędziego TK ślubowania przed notariuszem w wypadku nieprzyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP w terminie przewidzianym w art. 20 ust. 2 u.TK traci w zasadzie swoje znaczenie po stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 20 ust. 2 u.TK. Na gruncie logiki stwierdzenie niekonstytucyjności części normy określającej hipotezę (normy sankcjonowanej) powoduje w zasadzie usunięcie związanej z nią innej części, jaką jest dyspozycja (normy sankcjonującej). Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zbadać również konstytucyjność art. 20 ust. 3 u.TK ze względu na doniosłość problematyki konstytucyjnej wiążącej się z tą nowatorską regulacją. W założeniu art. 20 ust. 3 u.TK tkwi bowiem teza, że na gruncie Konstytucji głowa państwa nie może odmówić odebrania ślubo-

wania od osoby wybranej przez Sejm na stanowisko sędziego, co sprowadza akt przyjęcia ślubowania do uroczystości o znaczeniu wyłącznie ceremonialnym.

Nie ulega wątpliwości, że kwestia udziału Prezydenta w procedurze obsadzania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie została *explicite* uregulowana w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, sędziów Trybunału wybiera Sejm. Nie oznacza to jednak, że wybór sędziego przez Sejm jest równoznaczny z objęciem urzędu, które umożliwia rozpoczęcie działalności orzeczniczej. W obowiązującym wciąż stanie prawnym osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie, a odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (zob. art. 4 u.s.s.TK). Stosownie do art. 5 u.s.s.TK, „[s]tosunek służbowy sędziego Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się niezwłocznie w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a Prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego”. Analiza przytoczonych regulacji prowadzi do wniosku, że ślubowanie nie ma charakteru czynności czysto ceremonialnej. Jak zauważył Sejm w swoim stanowisku w sprawie o sygn. K 1/17, „[u]chwała w sprawie wyboru sędziego TK skutkuje jedynie uzyskaniem mandatu przez osobę wybraną do sprawowania funkcji sędziego TK. Nie jest to jednak równoznaczne z rozpoczęciem kadencji. Osoba wybrana na stanowisko sędziego TK ma mandat do jego sprawowania, ale nie jest formalnie sędzią Trybunału. Dopiero złożenie ślubowania powoduje, że osoba ta staje się sędzią Trybunału”.

Do podobnych wniosków – na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji ustawowych – doszedł Trybunał, stwierdzając, że „[ś]lubowanie składane wobec Prezydenta zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK [ustawa z 2015 r.] nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne. Z tego względu włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa” (wyrok o sygn. K 34/15).

Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny również doszedł do wniosku, że na gruncie obowiązującej Konstytucji w procedurze obsadzania urzędu sędziego Trybunału występują dwa organy: organ wybierający, czyli Sejm oraz organ przyjmujący ślubowanie, czyli Prezydent.

Konstytucyjnym zadaniem Prezydenta jest czuwanie nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Do Trybunału Konstytucyjnego należy natomiast kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, uznawanie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta i powierzanie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta. Mając na względzie moc powszechnie obowiązującą i ostateczność jego orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny jest zatem kluczowym organem zapewnianującym, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Głowie państwa przyznano w najszerszym zakresie prawo inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 122 ust. 3, art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188, art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji). Prawidłowe funkcjonowanie Trybunału

Konstytucyjnego stanowi przy tym warunek *sine qua non* skutecznego realizowania przez Prezydenta jego podstawowego zadania, o jakim mowa w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Zapewnienie, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga rzetelnego i sprawnego współdziałania działania instytucji publicznych, w szczególności organów konstytucyjnych. Prezydent ma zatem obowiązek podejmowania wszelkich działań, których celem jest umożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu wykonywania jego konstytucyjnych zadań w realiach zgodnych z konstytucyjnym standardem funkcjonowania tego organu władzy sądowniczej.

Prezydent posiada najsilniejszą legitymację demokratyczną z organów władz publicznych (art. 127 Konstytucji). To do Narodu należy władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 Konstytucji), który sprawuje ją zwłaszcza przez jego przedstawiciela, jakim jest Prezydent (art. 4 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 2 Konstytucji). Udział Prezydenta, jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji), w ramach procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego służy zatem zagwarantowaniu również demokratycznej legitymacji takiemu sędziemu i w konsekwencji samemu Trybunałowi. Choć indywidualny akt wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego Konstytucja powierza Sejmowi (art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), który także posiada mandat demokratyczny, to niewątpliwym celem ustrojodawcy jest łączne działanie najważniejszego organu władzy ustawodawczej (Sejmu) z najważniejszym organem władzy wykonawczej (Prezydentem) w obsadzeniu najważniejszego organu władzy sądowniczej (Trybunału Konstytucyjnego).

Z aktem złożenia ślubowania sędziego TK przed głową państwa wiąże się sama istota sprawowania urzędu sędziego, albowiem jest to uroczyste zobowiązanie do służenia wiernie Narodowi, stania na straży Konstytucji, bezstronnego wypełniania powierzonych obowiązków przy dochowaniu najwyższej staranności. Rota ślubowania odnosi się zatem do tak doniosłych wartości i tak wysokiego standardu prawnego, a zarazem etycznego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, że w perspektywie zadań i pozycji wyznaczanych organom Państwa przez Konstytucję tylko Prezydent jawi się organem właściwym do odbioru takiego ślubowania. Powierzenie ślubowania sędziemu TK formie oświadczenia składanego przed notariuszem wypacza konstytucyjny cel i sens tego aktu.

Jak zauważono w orzecznictwie Trybunału, będąc świadkiem i uczestnikiem aktu ślubowania osoby wybranej na sędziego Trybunału, Prezydent „jest jednocześnie gwarantem praworządności wyboru” (postanowienie TK z 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11). Nie sposób zatem przyjąć, że Prezydent jako strażnik Konstytucji mógłby „odebrać” ślubowanie od osoby wybranej na sędziego Trybunału w sytuacji, która nie gwarantuje praworządności wyboru. W takiej sytuacji właściwą postawą strażnika Konstytucji jest właśnie wstrzymanie odebrania ślubowania do czasu wyjaśnienia wątpliwości. Tymczasem w świetle kontrolowanego rozwiązania Prezydent zobligowany będzie, nawet w sytuacji występowania obiektywnych wątpliwości co do okoliczności towarzyszących wyborowi, do „odebrania” ślubowania, z uwagi na ustawowy obowiązek dotrzymania arbitralnie określonego przez ustawodawcę terminu. W praktyce funkcjonowania państwa nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji skrajnych, ekstraordynaryjnych, które obiektywnie zobowiązują Prezydenta do ochrony fundamentalnych wartości konstytucyjnych, takich jak zasada demokracji, zasada państwa prawa, zasada legalizmu, trójpodział władzy, niezależność Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość jego sędziów oraz prawidłowa obsada składu Trybunału przez wstrzymanie się z odbiorem ślubowania.

Rozpatrując rolę głowy państwa w procedurze inwestytury sędziów TK, Trybunał Konstytucyjny zważył również na „odrębności związane ze specyfiką funkcji sędziego TK i wykonywanych przez niego zadań, co wyraża się zwłaszcza w podległości sędziego TK «tylko Konstytucji», podczas gdy wszyscy pozostali sędziowie oraz członkowie TS podlegają

«Konstytucji oraz ustawom». (...) Podleganie sędziego «tylko Konstytucji» oznacza, że tylko «najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej» (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) może być wzorcem odniesienia podczas rozstrzygania w ramach realizowania kompetencji TK przez sędziego» (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 195, *op. cit.*). Z zasady podlegania sędziów TK jedynie Konstytucji, a także z zakresu zadań, jakie Konstytucja powierza sędziom Trybunału, płynie logiczny i znajdujący uzasadnienie w konstytucyjnym systemie organów państwa wniosek, że tylko Prezydent RP, jako jedyny organ może w zgodzie z Konstytucją obejmować kontrolę inwestytury sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez przyjęcie lub nieprzyjęcie ślubowania. Wniosek taki wypływa również z ukształtowanej przez dziesięciolecia i niekwestionowanej praktyki, że akt złożenia ślubowania przed Prezydentem oznacza również rozpoczęcie biegu konstytucyjnej kadencji sędziego i wyznacza jednocześnie datę zakończenia tej indywidualnej kadencji.

Kontrolowane rozwiązanie, przejęte przez ustawodawcę w art. 20 ust. 3 u.TK nie ma odpowiednika w systemie prawnym. Trybunał nie zna analogicznego rozwiązania, które dopuszczałoby możliwość zastąpienia złożenia ślubowania wobec organów państwowych ślubowaniem w formie „notarialnej”. W ocenie Trybunału, uchwalenie również i tego przepisu wynikało z błędnego osądu ustawodawcy zakładającego, że Prezydent Andrzej Duda w pierwszym roku swojego urzędowania odebrał ślubowanie od niewłaściwych osób 3 grudnia 2015 r., odmówił zaś odebrania ślubowania od „legalnych” sędziów wybranych 8 października 2015 r. Założenie to jest nietrafne, co wywiódł szczegółowo Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. U 5/24, i co zostało dodatkowo wyłożone niżej w cz. III, pkt 8.4.2.

Należało zatem orzec, że art. 20 ust. 2 i 3 u.TK jest niezgodny z art. 7 w związku z art. 126 ust. 2 i 3 oraz z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły Konstytucji.

6.4. Art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 u.TK.

Kontrolowane regulacje przewidują, że: 1) sędzia w stanie spoczynku może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec „czynnego” sędziego TK, 2) sędzia w stanie spoczynku może pełnić funkcję rzecznika dyscyplinarnego w takim postępowaniu, 3) skład sądu dyscyplinarnego może być obsadzony z udziałem sędziego w stanie spoczynku.

Przyjęte rozwiązanie legislacyjne jest odstępstwem od obowiązujących regulacji sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które nie przewidują czynnego udziału w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów w stanie spoczynku. Obecnie sędzia w stanie spoczynku może być jedynie stroną bierną postępowania dyscyplinarnego, tj. postępowanie może toczyć się przeciw niemu (art. 34 u.s.s.TK).

Zgodnie z art. 10 Konstytucji „[u]strój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (ust. 1), „[w]ładzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (ust. 2). Przytoczone przepisy wyrażają zasadę podziału i równowagi trzech władz, a także określają, jakie organy tworzą poszczególne typy władz. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji, przy czym nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, tj. nie rozstrzyga indywidualnych spraw karnych, cywilnych czy administracyjnych. Wyłącznie kompetencję w tym zakresie posiadają: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, sprawujące w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości. Odrębny charakter Trybunału wynika z systematyki Konstytucji, która w rozdziale VIII wyróżnia sądy i trybunały, przyznając tym ostatnim swoiste kompetencje, różne od kompetencji sądów powszechnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „[u]strojodawca wyraźnie (...) rozróż-

nia sądy i trybunały (art. 10 i art. 173 Konstytucji), jak również enumeratywnie wymienia organy będące sądami, zaliczając do nich SN, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe oraz sąd doraźny (art. 175 Konstytucji). To oznacza, że TK nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji, choć niewątpliwie jest organem władzy sądowniczej będącej władzą odrębną i niezależną od innych władz” (wyrok o sygn. K 35/15).

W ocenie Trybunału, możliwość inicjowania postępowania dyscyplinarnego na wniosek sędziów w stanie spoczynku, a tym bardziej możliwość oskarżania (pełnienia przez nich funkcji rzecznika dyscyplinarnego), zwłaszcza orzekania w składzie sądu dyscyplinarnego w sprawach dotyczących „czynnych” sędziów Trybunału nie jest do pogodzenia z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyznanie sędziom Trybunału w stanie spoczynku (zatem *de facto* byłym sędziom Trybunału, którzy zakończyli już konstytucyjną kadencję i pobierają z tego tytułu z Trybunału jedynie uposażenie) istotnych uprawnień w toku postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec „czynnych” sędziów Trybunału (włącznie z prawem orzekania w składzie sądu dyscyplinarnego, który może wymierzać „czynnym” sędziom Trybunału kary dyscyplinarne, włącznie z usunięciem ze stanowiska sędziego TK – zob. art. 37 u.TK) nie jest do pogodzenia z art. 194 ust. 1 Konstytucji, albowiem osoba, która zakończyła kadencję sędziego Trybunału, nie ma żadnych konstytucyjnych uprawnień pozwalających jej uczestniczyć w działalności orzeczniczej, w której stronę bierną postępowania dyscyplinarnego byłiby „czynni” sędziowie TK.

Włączenie sędziów w stanie spoczynku, a zatem byłych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (osób znajdujących się poza strukturą władzy sądowniczej, nietworzących już Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 194 ust. 1 Konstytucji) do postępowań dyscyplinarnych urzędujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego stanowi niedopuszczalną ingerencję w niezależność Trybunału oraz niezawisłość jego sędziów, a w konsekwencji do zachwiania podziału władzy. Dopuszczenie sędziów w stanie spoczynku do postępowania dyscyplinarnego, zwłaszcza do udziału w obsadzie składu sądu dyscyplinarnego mogącego orzekać wobec urzędującego sędziego Trybunału kary dyscyplinarne, w tym najsurowszą, jaką jest usunięcie ze stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego, prowadzi do naruszenia art. 194 ust. 1 Konstytucji, albowiem Trybunałem Konstytucyjnym w rozumieniu tego przepisu są wyłącznie sędziowie w służbie czynnej, realizujący indywidualne kadencje. Tylko tacy sędziowie mogą uczestniczyć w postępowaniu dyscyplinarnym innych aktywnych sędziów Trybunału. W przeciwnym razie sędzia Trybunału Konstytucyjnego mógłby odpowiadać dyscyplinarnie przed sądem dyscyplinarnym, w którym nie orzekają sędziowie w rozumieniu Konstytucji, lecz osoby, które kiedyś sędziami TK były. Rozwiązanie takie nie gwarantuje rzetelnego rozpoznania sprawy dyscyplinarnej. Rację ma Wnioskodawca, podnosząc, że „[n]ie jest bowiem akceptowalne, aby w ustalaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału oraz w orzekaniu przewidzianych sankcji, w tym najsurowszych, jakie stanowią: kara dyscyplinarna usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału i kara dyscyplinarna pozbawienia statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku (...) mogły brać udział osoby, w dowolnym czasie w przeszłości pełniące urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny w swojej działalności niejednokrotnie rozstrzygał spory prawne o wyraźnym podłożu politycznym, bądź światopoglądowym i moralnym, a jego orzeczenia rodziły często istotne skutki nie tylko dla radykalnie zmieniającego się systemu prawnego, ale też bardzo poważne konsekwencje ekonomiczne i społeczne, wpływając nieraz na sytuację milionów obywateli, będących adresatami unormowań prawnych kontrolowanych przez Trybunał, bez trudu można sobie wyobrazić, że tym sposobem mogłoby dochodzić do konfrontacji pomiędzy byłymi sędziami Trybunału, a aktualnymi sędziami Trybunału, związanymi zasadą apolityczności (art. 195 ust. 3 Konstytucji). Kwestionowane unormowanie ustawowe pozostaje

zatem także w sprzeczności z zasadami ustrojowymi, wyrażonymi w art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji” (wniosek, s. 39).

Dokonując krytyki wskazanych regulacji, należało także uwzględnić okoliczność, że ich stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym mogło skutkować tym, iż sądy dyscyplinarne byłyby obsadzone w większości przez sędziów w stanie spoczynku (są grupą liczniejszą od grupy czynnych sędziów), co rodziłoby ryzyko przekształcenia instytucji sądownictwa dyscyplinarnego w mechanizm służący „odwołaniu” większości składu obecnego Trybunału, pod pozorem wymierzania sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych przez byłych sędziów Trybunału, których – nierzadko bardzo krytyczne – oceny działalności Trybunału oraz obecnych sędziów Trybunału są związane z zaangażowaniem w politycznych sporach.

Dlatego należało orzec, że przepisy te są niezgodne z art. 194 ust. 1, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji.

7. Związek kontrolowanych przepisów u.TK z całą ustawą.

7.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że niezgodność z Konstytucją przepisów integralnie związanych z całością ustawy stanowi podstawę uznania ustawy w całości za niezgodną z Konstytucją (zob. wyrok z 18 listopada 2014 r., K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Przepisem integralnie związanym z całością ustawy jest przepis, którego wyeliminowanie z ustawy czyniłoby ten akt prawny niemożliwym do stosowania w podstawowym celu, w którym został uchwalony. Stan taki ma miejsce w szczególności w wypadku, gdy w wyniku orzeczenia o niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją powstaje luka, która nie może być wypełniona w drodze zastosowania przyjętych technik wykładni prawa.

„O tym, czy zachodzi nierozzerwalny związek między zaskarżonymi przepisami ustawy a całą ustawą, orzeka Trybunał Konstytucyjny na tle konkretnej sprawy. Przepisy konstytucyjne nie wyjaśniają jednak, na czym ów «nierozzerwalny związek» polega. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73), stwierdził, iż pojęcie nierozzerwalnego związku «trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy

Z kolei doktrynie nauki związek w płaszczyźnie aksjologicznej postrzegany jest jako związek w znaczeniu merytorycznym i wskazuje się, że zachodzi w sytuacji, jeżeli „brak przepisu dotkniętego wadą zmienia zakres lub sens ustawy lub prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania statusu adresatów ustawy» (J. Ciemniowski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1/2004, s. 51)” – wyrok z 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 oraz podobnie por. wyrok z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19, OTK ZU A/2022, poz. 6.

7.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 u.TK jest przepisem integralnie związanym z całą ustawą w rozumieniu przyjętym w trybunalskim orzecznictwie. Przywołany przepis określa sposób wyznaczania przez Trybunał Konstytucyjny składów sędziowskich w rozpoznawanych przez Trybunał sprawach.

Ewentualna eliminacja tego przepisu spowoduje, że w ustawie zabraknie trybu wyznaczania składów sędziowskich ze względu na brak wskazania organu Trybunału właściwego do ich określania. Brak ten ma charakter istotny, albowiem bez jasnej i niebudzącej wątpliwości podstawy kompetencyjnej kierowania spraw do określonych imiennie składów sędziowskich cała działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego może być kwestionowana. Sposób wyznaczania określonych imiennie składów sędziowskich jest podstawowym kryterium bezstronności i niezależności sądu. Ewentualne przyjęcie, że w takim wypadku w ustawie powstaje luka prawna, której wyeliminowanie możliwe będzie przez rozszerzającą wykładnię kompetencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego pociągnie za sobą nieusuwalne wątpliwości. Po pierwsze, w wypadku zawarcia w ustawie konkretnego przepisu dotyczącego sposobu wyznaczania składów, w szczególności przez wskazanie organu upoważnionego do ich wskazywania, wolą ustawodawcy wydaje się być określenie tej kwestii wprost na poziomie ustawowym. Po drugie, według przeważającej opinii doktryny nauki prawa tworzenie sobie przez organ dokonujący wykładni prawa w ramach przyznanych kompetencji dodatkowych kompetencji jest niedopuszczalne.

Mając wszystkie powyższe względy na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 7 ust. 2 pkt 10 i art. 54 ust. 1 i 2 u.TK uznane w części I pkt 1 sentencji niniejszego wyroku za niekonstytucyjne są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

7.3. Kolejnymi przepisami, których niezgodność z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny w części I punkcie 4 sentencji niniejszego wyroku i które zostały przez Trybunał Konstytucyjny uznane za nierozzerwalnie związane z całą ustawą są art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 u.TK. Przepisy te statuuja udział sędziów w stanie spoczynku w różnych rolach w postępowaniu dyscyplinarnym. Stwierdzając niekonstytucyjność takiej regulacji (por. wyżej cz. III, pkt 6.4), Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wyeliminowanie tych przepisów z przestrzeni prawnej powoduje dysfunkcjonalność regulacji dotyczących liczebności składów orzekających w postępowaniach dyscyplinarnych w pierwszej i drugiej instancji. W myśl art. 35 ust. 1 u.TK, „[w] postępowaniu dyscyplinarnym orzeka sąd dyscyplinarny: 1) w pierwszej instancji – w składzie pięciu sędziów; 2) w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów”. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest praktyczna niezdolność prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Nierozzerwalny związek przepisów uznanych za niekonstytucyjne z całą ustawą ma zatem charakter zarówno technicznolegislacyjny, jak i aksjologiczny. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej jest bowiem niedopuszczalne, aby w ustawie istniały przepisy, które z powodów praktycznych nie mogą być wykonywane. Natomiast związek aksjologiczny polega na tym, że niewątpliwą wolą i intencją ustawodawcy, kontynuowaną zresztą w poprzednio obowiązującej legislacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego, było objęcie sędziów Trybunału szczególnym postępowaniem dyscyplinarnym na wzór postępowań przewidzianych w stosunku do innych sędziów. Zatem brak odpowiedniej regulacji dającej się zastosować kontrolowanej ustawie wypacza jej sens w istotnej części.

8. Ocena zgodności ustawy wprowadzającej z Konstytucją.

8.1. Trybunał Konstytucyjny zmuszony był już na początku zauważyć, że kontrolowane przepisy ustawy wprowadzającej w zakresie, w jakim unieważniają *ex tunc* trybunałskie orzeczenia i mogą być rozumiane jako usuwające *de facto* z urzędu sędziów TK w trakcie ich kadencji, rujnują podstawy konstytucyjnej konstrukcji Trybunału Konstytucyjnego jako niezależnego organu władzy sądowniczej. W drodze takiej regulacji ustawodawca zwykły kreuje dla siebie prawo znoszenia konstytucyjnej zasady równowagi władz. Przyznanie ustawodaw-

cy zwykłemu władzy skracania kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego oznaczałoby kres niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

Ingerencja ustawodawcy zwykłego jest na tyle rozległa, że dla swojej ważności wymagałaby zmiany Konstytucji. Natomiast *ad meritum* kontrolowane zmiany stanowią regulację bezprecedensową. Trybunałowi Konstytucyjnemu nie są znane podobne rozwiązania legislacyjne ani w Polsce, ani w innych państwach cywilizowanej kultury prawnej.

8.2. Art. 10 ustawy wprowadzającej.

Trzonem pakietu zmian przewidzianych w kontrolowanej ustawie jest art. 10 ustawy wprowadzającej. Przepis ten wprowadza do polskiego porządku prawnego nieznane Konstytucji pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania” w Trybunale Konstytucyjnym oraz przewiduje nieważność *ex tunc* orzeczeń trybunalskich wydanych w składzie, w którym uczestniczył taki sędzia. Regulacja ta rażąco narusza polską Konstytucję zasadniczo na czterech, wzajemnie ze sobą powiązanych i przenikających się równoważnych płaszczyznach.

Po pierwsze – jest pogwałceniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości sędziów TK przez niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w minimum kompetencyjne władzy sądowniczej.

Po drugie – jest złamaniem reguły ostateczności i powszechnego obowiązywania trybunalskich orzeczeń.

Po trzecie – stanowi naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, w szczególności zasady przyzwoitej legislacji, określoności prawa, pewności prawa, zaufania do prawa.

Po czwarte – jest naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji przez kreatywne wkroczenie ustawodawcy zwykłego w materię konstytucyjną, bez podstawy prawnej, podczas gdy wprowadzane zmiany wymagają zachowania trybu z art. 235 Konstytucji.

8.2.1. Niedopuszczalność ingerencji.

Niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłość sędziów TK zapewniają art. 10, art. 173 i art. 195 ust 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że wymóg „rozdzielenia władz” oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, co oznacza, że każda z tych władz powinna zachować pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty, ustawodawca zaś nie może naruszyć „istotnego zakresu danej władzy” (wyrok z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Rozdzielenie władz oznacza przede wszystkim zakaz ingerencji w istotę danej władzy. Ingerencja władzy ustawodawczej w minimum kompetencyjne polskiego sądu konstytucyjnego, czyli w działalność orzeczniczą w zakresie przewidzianym w ustawie zasadniczej pozbawia Trybunał Konstytucyjny odrębności i niezależności. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy to, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą ingerować w tę dziedzinę (zob. orzeczenie 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39 oraz wyroki z: 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU 3A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12). W wyroku o sygn. U 5/24 Trybunał stwierdził, że próba uchylenia skutków wyboru sędziów, od których w rezultacie wyboru Prezydent przyjął ślubowanie, narusza w sposób oczywisty zasadę podziału władz przewidzianą w art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.

Niezależność sądów i trybunałów może być zasadniczo rozważana w kontekście relacji z innymi organami władzy na co najmniej dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest płaszczyzna organizacyjna, a drugą – funkcjonalna. Niezależność organizacyjna trybunałów i sądów przejawia się w Konstytucji przez ich samodzielność i odseparowanie od innych organów władzy publicznej, w szczególności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z kolei niezależność funkcjonalna opiera się na wyraźnym wyodrębnieniu działalności sądów i trybunałów od sfery aktywności innych władz. Niezależność polega m.in. na tym, że żadna inna władza, o ile nie przewiduje tego Konstytucja, nie może rościć sobie prawa do wykonywania

zadań władzy sądowniczej. Towarzyszy temu zakaz przejmowania przez legislatywę i egzekutywę kontroli nad działalnością orzeczniczą sądów i trybunałów. Konstytucja zalicza Trybunał Konstytucyjny do organów sprawujących władzę sądowniczą jako jedną z trzech władz podzielonych i równoważnych (art. 10). Jednocześnie przesądza, że Trybunał należy do władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173), a sędziowie TK w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji (art. 195 ust. 1). Konstytucja wyklucza możliwość modyfikowania przez ustawodawcę kompetencji Trybunału lub jego pozycji w systemie organów państwa. Art. 197 Konstytucji przewiduje jedynie, że organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed nim określa ustawa, która powinna być wszakże zgodna z wymogami rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, jak to zostało zapisane w preambule Konstytucji.

Podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi pozycję TK w systemie organów państwa są zasada rozdziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Zasada rozdziału władzy uzupełniona jest formułą „równoważenia się” władz, co oznacza ich wzajemne oddziaływanie i uzupełnianie funkcji. Jednocześnie władze są zobowiązane do współdziałania „w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” (wyrok o sygn. K 34/15; podobnie – wyrok z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15 OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147). Jednak współdziałanie to musi odbywać się z poszanowaniem szczególnej pozycji władzy sądowniczej. O ile w wypadku władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji, o tyle władza sądownicza jest zasadniczo odseparowana od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK w 1995 r., poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Niezależność Trybunału, eksponowana w Konstytucji, wymaga szczególnej ochrony, ponieważ zapewnia Trybunałowi swobodę w kontroli działalności prawodawczej parlamentu i innych organów władzy pod kątem zgodności z Konstytucją, a także gwarantuje skuteczną ochronę praw i wolności jednostek przez orzekanie o niekonstytucyjności przepisów, które owe prawa i wolności naruszają (zob. wyrok o sygn. K 47/15).

8.2.2. Ostateczność i powszechne obowiązywanie orzeczeń TK.

„Ustrojodawca, powierzając Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do kontroli hierarchicznej zgodności norm, nadał orzeczeniom charakter ostateczny i moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Orzeczenia te wiążą zarówno obywateli, jak i wszystkie organy władzy publicznej, w szczególności organy zobowiązane do czuwania nad jej przestrzeganiem. Jak wyjaśnił TK, nie można «bez wyraźnego (...) upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji» (zob. postanowienie pełnego składu TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Rozwiązanie to należy widzieć jako potwierdzenie i zabezpieczenie nadrzędności Konstytucji” (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15).

Przymiot „ostateczności” orzeczeń TK oznacza także, że nie jest konstytucyjnie dopuszczalne tworzenie procedur, które umożliwiałyby innym podmiotom (zarówno należącym do organów władzy publicznej, jak i spoza niej) oddziaływanie w jakikolwiek sposób na byt prawny orzeczenia, jak np. ocena określonego ciała fachowego lub politycznego czy też weryfikacja w drodze postępowań sądowych lub sądownoadministracyjnych (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 190 Konstytucji, *op. cit.*, s. 1192).

Orzeczenia TK mają dwojaki charakter prawny. Łączą w sobie cechy klasycznego orzeczenia sądowego, gdyż mają formę i wydawane są w trybie właściwym dla orzeczeń są-

dowych, z aktami prawotwórczymi. Przez eliminację norm naruszających porządek hierarchiczny wprowadzają zmianę w systemie prawnym, faktycznie kształtując nowy stan prawny. Ustrojodawca przypisał orzeczeniom TK atrybuty właściwe dla aktów prawotwórczych, gdyż mają one „moc powszechnie obowiązującą” i „wchodzą w życie z dniem ogłoszenia”. Uzasadnia to traktowanie ich jako swego rodzaju „decyzji prawotwórczych”.

Żaden organ państwa nie ma kompetencji do oceny, czy orzeczenie zostało wydane we właściwym składzie i z zachowaniem określonej w przepisach prawa procedury, a tym samym – czy można mu przypisać walor ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Wobec jednoznacznie brzmiącej normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, przyznanie takiej kompetencji nie jest możliwe bez zmiany ustawy zasadniczej. W obowiązującym stanie prawnym o tym, co jest orzeczeniem, przesądza Trybunał (sędziowie TK tworzący skład orzekający i podpisujący orzeczenie), a zewnętrzny wyraz temu daje Prezes TK, zarządzając publikację orzeczenia we właściwym organie urzędowym. Należy zaznaczyć, że nawet jeżeli w procedurze ogłaszania orzeczeń dopuszcza się czynności innych organów państwa, to ich zaniechanie nie pozbawia orzeczenia cechy ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Tak byłoby tylko, gdyby dany organ miał przyznaną wprost przez szczegółowy przepis Konstytucji kompetencję do tego, aby własnym działaniem lub zaniechaniem zapobiec wejściu w życie orzeczenia i wywołaniu przez nie określonych skutków prawnych przewidzianych w Konstytucji.

8.2.3. Naruszenie praworządności formalnej.

Niezależnie od argumentacji przedstawionej wyżej (por. cz. III, 4.2.1.-4.2.2), art. 10 ustawy wprowadzającej stanowi oczywiste naruszenie praworządności formalnej, albowiem ustawodawca zwykły zdecydowanie wykroczył poza swoje kompetencje.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości, że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności 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). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów.

Stosownie do art. 7 Konstytucji: „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zacytowany przepis – kreujący zasadę legalizmu – jest adresowany zarówno do wszystkich organów władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej), jak i do organów jednostek samorządu terytorialnego. Istotę zasady legalizmu oddaje stwierdzenie, że organ władzy publicznej może czynić wyłącznie to, na co prawo mu pozwala. Jednostka z kolei może czynić wszystko, czego prawo jej nie zabrania.

W odniesieniu do art. 7 Konstytucji Trybunał wskazał, że legalizm działania organów władzy publicznej to stan, w którym organy te są tworzone w drodze prawnej oraz działają na podstawie i w granicach prawa, które określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Prowadzi to do wydania rozstrzygnięcia w przepisanej przez prawo formie, opartego na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi konkretny organ przepisami prawa materialnego. „Działanie na podstawie prawa” oznacza wymóg legitymacji prawnej (podstawy kompetencyjnej) dla wszelkiej działalności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej. Kompetencji tej nie wolno domniemywać – musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa. Z kolei pojęcie „w granicach prawa” oznacza konstytucyjny obowiązek

organów władzy publicznej, aby w swojej działalności ściśle przestrzegały nie tylko norm wyznaczających ich zadania i kompetencje (by nie przekraczały swych kompetencji), lecz także aby nie naruszały żadnych innych obowiązujących norm (zob. wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08).

Zauważano również, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza m.in., iż „kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05).

Instytucja z art. 10 u.w., dotycząca usunięcia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzenia kategorii „osób nieuprawnionych do orzekania”, nie tylko nie posiada podstaw w ustawie zasadniczej, lecz jest wręcz dosłownie sprzeczna z normami konstytucyjnymi. W polskim porządku prawnym nigdy nie funkcjonowało określenie „osoba nieuprawniona do orzekania” w odniesieniu do sędziego jakiegokolwiek sądu. Jest to rozwiązanie nieznanie polskiej tradycji ustrojowej, którego celem jest obejście formalno-prawnych barier gwarantujących niezależność sądów i trybunałów. Stąd też treść art. 10 u.w., wkraczając w materię konstytucyjną, nie ma żadnego oparcia w Konstytucji.

8.3. Modelowanie skutków ostatecznych orzeczeń.

Artykuły 10, art. 11 i art. 12 u.w., przełamując regułę ostateczności i powszechnej obowiązującości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, modelują skutki tych orzeczeń oraz poprzedzających je postępowań. Niezależnie od całej argumentacji odnoszącej się do tak bezprecedensowej regulacji ustawodawcy zwykłego (por. wyżej cz. III, pkt 4.2.), Trybunał Konstytucyjny zauważył, że stanowi ona naruszenie zasady praworządności wyrażonej w art. 2 i rozwiniętej w art. 7 Konstytucji (zasada praworządności formalnej).

Stosownie do pkt 4.2.2. i pkt 4.2.3. cz. III niniejszego orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wprowadzenie podziału orzeczeń na obowiązujące, względnie obowiązujące i bezwarunkowo nieważne wyłącznie w oparciu o skład orzekający Trybunału oraz możliwość weryfikacji jego orzeczeń stanowi nie tylko naruszenie art. 7 Konstytucji, lecz także fundamentalną, ukształtowaną w czasach starożytnych zasadę *res iudicata*. Z punktu widzenia praworządności formalnej Konstytucji niedopuszczalne jest wprowadzanie domniemania kompetencji do wyłączania norm w zakresie orzecznictwa i obsady składu Trybunału.

Podporządkowanie się orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego oznacza zarazem zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań sprzecznych z jego treścią. Naruszenie tego zakazu oznacza złamanie norm konstytucyjnych, skutkujące stosowną odpowiedzialnością organów i osób urzędowych. Konstytucyjny atrybut ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oznacza natomiast ich niepodważalność, niezaskarżalność oraz niewzruszalność przez jakikolwiek inny organ państwa.

Żaden organ państwa nie ma kompetencji do oceny, czy orzeczenie zostało wydane z zachowaniem wymogów formalnych (właściwy skład, prawidłowa procedura), a tym samym – czy można mu przypisać walory wskazane w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Kompetencja ta jest wyłącznym atrybutem Trybunału.

Moc powszechnie obowiązująca i ostateczny charakter orzeczeń Trybunału skutkują oczywistym i bezdyskusyjnym obowiązkiem respektowania, stosowania i wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez wszystkie organy władzy państwowej. Brak respektowania orzeczeń Trybunału wyrażony w treści aktu normatywnego stanowi naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK o sygn. U 1/24 w kontekście ignorowania w treści aktu normatywnego wyroków TK z: 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17 oraz 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, OTK ZU A/2020, poz. 31). Art. 190 ust. 1 Kon-

stytucji powinien być stosowany – zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 2 Konstytucji – bezpośrednio, gdyż Konstytucja nie przewiduje innego jego stosowania.

Nie ulega wątpliwości, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są niewzruszalne. Żaden organ władzy publicznej nie może stwierdzić nieważności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Sądy powszechne, administracyjne, wojskowe i Sąd Najwyższy nie posiadają kompetencji do odmowy stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z jakiegokolwiek przyczyny, zwłaszcza uzasadnianej oceną składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym do stwierdzania, że określone orzeczenie TK nie ma cech ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Takie działanie sądów stanowi rażące pogwałcenie art. 190 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21). Trybunał Konstytucyjny, w wydanym w pełnym składzie wyroku o sygn. K 3/21, przypomniał ponownie, w związku z zaistniałą koniecznością, oczywisty wniosek wynikający z treści art. 190 ust. 1 Konstytucji i wielokrotnie wyrażany we wcześniejszym orzecznictwie TK, że „[s]ądy nie są (...) wyłączone spod wyrażonej w art. 190 ust. 1 konstytucji zasady, w myśl której orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje moc powszechnie obowiązująca» (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; por. wyroki TK z: 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 161; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; postanowienia TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. U 4/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 54 i 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67)”. Kompetencji takiej nie posiada również sam Trybunał, który co najwyżej rozpoznając sprawę może odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w przeszłości (zob. art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p.TK).

Procedura stwierdzenia nieważności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na okoliczność, że atrybuty wyroku polegające na jego ostateczności i powszechnej mocy obowiązującej zostały określone w Konstytucji, również musiałyby mieć umocowanie Konstytucyjne, tj. musiałyby zostać wprowadzona do systemu prawnego przez zmianę Konstytucji w procedurze określonej w jej rozdziale XII. Stwierdzenie nieważności nie może zatem nastąpić w drodze ustawy, albowiem stan taki pozostaje niezgodny z literalnym brzmieniem art. 190 ust. 1 Konstytucji. Już wiele lat temu Trybunał trafnie wyjaśnił „[z]asada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na po[d]stawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego («pozytywnego») upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji (...) wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samostannie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Trybunał uznał wtedy, że merytoryczne rozpoznanie skargi o wznowienie postępowania zakończonych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r. w sprawie o sygn. K 13/02, wniesionej przez wnioskodawcę w oparciu o odpowiednio stosowane przepisy kodeksu postępowania cywilnego, nie jest dopuszczalne, a postępowanie w tego typu sprawie podlega umorzeniu.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że art. 10 u.w. jest w całości niezgodny z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

8.4. Termin „osoba nieuprawniona do orzekania” a konstytucyjny status sędziów Trybunału.

8.4.1. Wykreowanie przez ustawodawcę zwykłego w art. 10 ust. 1 u.w. – oraz powtórzenie tego terminu w różnych kontekstach normatywnych w art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 2 i 3 oraz w art. 15 ust. 2 u.w. – szczególnej kategorii sędziów nazwanych „osobami nieuprawnionymi do orzekania” stanowi *de facto* próbę retroaktywnego zniesienia inwestytury sędziego, pociągającą za sobą także uchylenie *ex tunc* jego statusu orzeczniczego oraz pozbawienie go uprawnień materialnych i socjalnych.

Wyprowadzanie powyższych skutków z orzeczeń ETPC czy wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest nadużyciem. Ani orzeczenie w indywidualnej sprawie, że sąd nie był ustanowiony na podstawie ustawy, ani orzeczenie o wadliwości przepisów, na podstawie których zgłaszano kandydatów na sędziów, nie upoważnia do retroaktywnego stwierdzenia nieważności sędziowskiej inwestytury, a w konsekwencji pozbawienia sędziego praw nabytych pod rządami przepisów obowiązujących w czasie objęcia urzędu sędziowskiego.

Ustawodawca zwykły nie dysponuje kompetencją do dokonywania ze skutkiem prawnym oceny prawidłowości objęcia urzędu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Próba podważenia wyboru niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego godzi zatem w fundamenty demokratycznego państwa prawnego oraz rudymentalne zasady porządku konstytucyjnego (art. 7, art. 10, art. 173, czy art. 195 ust. 1 Konstytucji). Opisane działanie ustawodawcy stanowi zagrożenie dla stabilności systemu prawnego współkształtowanego przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz podważa bezpieczeństwo prawne jednostek, zwłaszcza tych, które na podstawie wyroków Trybunału wydanych z udziałem sędziów uznanych za osoby nieuprawnione do orzekania uzyskali określone uprawnienia, czy zaciągnęli zobowiązania.

Próba ustawodawcy uchylenia skutków objęcia urzędów przez niektórych sędziów godzi także w pozycję ustrojową Prezydenta, który jako głowa państwa, będąc strażnikiem Konstytucji, odebrał od nich przewidziane prawem ślubowanie, czym potwierdził praworządność wyboru.

Przyznanie ustawodawcy, a także innym organom kompetencji do weryfikacji legalności wyboru sędziego Trybunału musiałoby mieć umocowanie konstytucyjne oraz wiązałoby się z koniecznością przededefiniowania konstytucyjnych relacji pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Stworzenie zaś możliwości weryfikacji legalności objęcia urzędu sędziego Trybunału bez zmiany Konstytucji prowadziłoby do naruszenia kompetencji Sejmu (jako organu wybierającego) oraz Prezydenta (jako organu odbierającego ślubowanie) wynikających z zasady podziału i równowagi władz, znajdującej umocowanie bezpośrednio w art. 10 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 12 marca 2020, sygn. U 1/17).

Jedną z podstaw, na której opiera się niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jest to, że żaden organ władzy wykonawczej ani ustawodawczej nie może wygasić ani przerwać, ani wydłużyć przewidzianego konstytucyjnego okresu kadencji. Zatem ustawodawca, stwarzając możliwość przerwania i wygaszenia kadencji sędziego w trakcie jej trwania, narusza rażąco regułę wysłowioną w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.4.2. W tym miejscu, w ślad za wyrokiem w sprawie o sygn. U 5/24, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne powtórzyć, że założenie ustawodawcy o rzekomej wadliwości wyboru sędziów nie ma oparcia ani w obowiązującym stanie prawnym, ani rzeczywistości. Wbrew twierdzeniom ustawodawcy status żadnego z sędziów określonych jako osoby nieuprawnione do orzekania nie został skutecznie podważony w żadnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności stwierdzenia takiego próżno szukać we wskazanych przez ustawodawcę *expressis verbis* w art. 10 ust. 1 u.w. orzeczeniach o sygn. K 34/15 oraz K 35/15. Wydany w sprawie o sygn. K 34/15 wyrok z 3 grudnia 2015 r. nie jest wyrokiem

o prawidłowości wyboru któregośkolwiek z sędziów, lecz jest wyrokiem o prawie, tj. o zgodności bądź niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o TK z 2015 r.

W punkcie 8 sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 34/15 Trybunał orzekł, że art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym: „a) jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 i art. 197 Konstytucji, b) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, c) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Przepis ten dotyczył terminu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału w swoistej sytuacji intertemporalnej, związanej z wejściem w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. i w okolicznościach, gdy w danym roku upływała kadencja 5 sędziów. Tym samym Trybunał wypowiedział się o normach prawnych (i to w zakresie, w jakim dotyczyły sędziów Trybunału, których kadencje kończyły się w 2015 r., a nie rozpoczynały), a nie o legalności wyboru konkretnych sędziów do Trybunału.

Jak trafnie skonstatował Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17: „[z]atem w wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał wypowiedział się jedynie o podstawie prawnej pierwszego etapu procedury wyboru sędziów Trybunału, czyli o normie umożliwiającej składanie wniosków z nazwiskami kandydatów w szczególnej sytuacji intertemporalnej. I jest to wypowiedź w kontekście sędziów kończących kadencję. Warto przy tym zauważyć, że sposób sformułowania sentencji dotyczącej art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w wyroku o sygn. K 34/15 miał raczej formułę orzekania o sprawach indywidualno-konkretnych, a to znaczy, że Trybunał wykroczył poza swoją kompetencję, gdyż w trybie zainicjowanym wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności prawa z Konstytucją, o faktach ze sfery stosowania prawa orzekać nie mógł”.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2017 r. (sygn. K 1/17) Trybunał stwierdził, że „ani w sentencji, ani w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15, Trybunał nie uwzględnił dokonanego przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 r. wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów TK i złożenia przez nich ślubowania wobec Prezydenta. Od 3 grudnia 2015 r. Trybunał składał się z 15 sędziów. Sejm uznał, że wybór dokonany 8 października 2015 r. nie miał mocy prawnej. Kwestia konstytucyjności art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie miała znaczenia podczas wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r., gdyż nie stanowiła podstawy oceny przez Sejm VIII kadencji wyboru dokonanego 8 października 2015 r. Trybunał nie odniósł się też w wyrokach o sygn. K 34/15 i sygn. K 35/15 do tego, które z uchwał Sejmu o wyborze sędziów TK są prawidłowe, i co za tym idzie, kto jest prawidłowo wybrany na urząd sędziego TK”. W tym samym uzasadnieniu Trybunał odniósł się także do argumentu, że niektórzy sędziowie zostali wybrani na miejsca rzekomo już zajęte, oceniając, iż „[g]dyby przyjąć rozumowanie wnioskodawcy, należałoby uznać, że większość sędziów Trybunału została wybrana na miejsca już zajęte, bo wybór odbył się w trakcie trwania kadencji urzędującego sędziego, na którego miejsce wybór został dokonany. Dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK. Sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków”.

Błędnej tezie o rzekomym wypowiedzeniu się przez Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) w sprawie wadliwości wyboru sędziów dokonanego 2 grudnia 2015 r. sprzeciwia się także fakt, że wniosek grupy posłów na Sejm inicjujący postępowanie w tej sprawie pochodził z 17 listopada 2015 r., zatem został złożony na dwa tygodnie przed dokonaniem przez Sejm wyboru 2 grudnia 2015 r. Wnioskodawca nie rozszerzył go o kontrolę uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej 5 uchwał

Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów ani o kontrolę pięciu uchwał z 2 grudnia 2015 r. o wyborze sędziów.

Uwzględnwszy powyższe, nie ulega wątpliwości, że Trybunał nie orzekał o wyborze nowych sędziów dokonanych uchwałami Sejmu z 2 grudnia 2015 r., lecz o zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu u.TK z 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczył sędziów, którzy kończyli swoje kadencje odpowiednio w dniach: 6 listopada, 2 oraz 8 grudnia 2015 r., a nie sędziów, którzy kadencje mieli rozpoczynać w 2015 r. W tym miejscu należy przypomnieć, że każdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest wiążący wyłącznie w zakresie sentencji, jego uzasadnienie zaś (będące osobnym dokumentem) ma doniosłość jedynie motywacyjną, o ile nie wykracza poza ramy wyznaczone sentencją.

Wyrok o sygn. K 34/15 błędnie oceniany jako podważający legalność wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r. zapadł już po ich wyborze i już po złożeniu przez nich ślubowań wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Również z przytoczonej chronologii zdarzeń (pomijając kwestię rzeczywistej zawartości i znaczenia sentencji) wynika, że wyrok Trybunału z 3 grudnia 2015 r. nie mógł zmienić i nie zmienił statusu prawnego wybranych sędziów Trybunału. Należy także zauważyć, że skontrolowany w tym wyroku art. 137 u.TK z 2015 r. nie stanowił podstawy prawnej wyboru. Przepis ten był jedynie podstawą prawną do zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na sędziów Trybunału. Podstawą wyboru był natomiast art. 194 ust. 1 Konstytucji i obowiązujący wówczas art. 17 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w grudniu 2015 r., sędzią TK była osoba, która została wybrana przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 u.TK r. oraz złożyła, stosownie do art. 21 ust. 1 tej ustawy, ślubowanie wobec Prezydenta. Czynność konwencjonalna została zatem ustanowiona w formie koniunkcji wyboru przez Sejm i ślubowania wobec Prezydenta.

Polski system prawny nie przewiduje organów ani mechanizmów, które umożliwiałyby weryfikację legalności wyboru sędziów Trybunału. Za niewłaściwy do przeprowadzania owej weryfikacji uznał się sam Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U 8/15. Postępowanie dotyczące kontroli konstytucyjności pięciu uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. stwierdzających brak mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz pięciu uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zostało umorzone postanowieniem z 7 stycznia 2016 r. (OTK ZU A/2016, poz. 1). Trybunał uznał brak swojej kognicji do kontroli konstytucyjności uchwał tego typu. Trybunał nie mógł postanowić inaczej, albowiem ustrojodawca nie stworzył narzędzia kontroli kreacyjnej kompetencji Sejmu, a więc nie wprowadził procedury umożliwiającej dokonywanie przez którąkolwiek z dwóch pozostałych władz – sądowniczą i wykonawczą – wzruszenia uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego; nie dał też takiej możliwości samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Ocenę o braku właściwości do zbadania konstytucyjności uchwały Sejmu Trybunał podtrzymał także w sprawie o sygn. U 1/17, zakończonej postanowieniem umarzającym postępowanie.

Trybunał orzekając, w obecnym pełnym składzie w pełni podzielił pogląd wyrażony w toku rozpatrywania kwestii wpadkowej dotyczącej wyłączenia sędziego w sprawie o sygn. P 7/20, że „każda próba podważenia statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zarówno przez organy krajowe, jak i międzynarodowe, jest istotnym naruszeniem uprawnień Sejmu i Prezydenta oraz godzi w konstytucyjną zasadę podziału i równoważenia się władz. Skład Trybunału Konstytucyjnego w każdej rozpoznawanej przez niego sprawie jest obsadzany prawidłowo, a wszyscy zasiadający w nim sędziowie są wybrani legalnie” (postanowienie z 15 czerwca 2021 r., OTK ZU A/2021, poz. 30).

Szerzej w przedmiocie dopuszczalności badania legalności wyboru sędziów polskiego sądu konstytucyjnego Trybunał wypowiedział się w sprawie o sygn. K 6/21, w której ocenił konstytucyjność normy prawnej ukształtowanej w orzecznictwie ETPC. Wyrokiem z 24 listo-

pada 2021 r. Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji. W zaprezentowanym uzasadnieniu Trybunał wskazał m.in., że: Europejski Trybunał, dokonując oceny legalności wyboru sędziów polskiego sądu konstytucyjnego, wkroczył w sferę objętą wyłączną kompetencją konstytucyjnych organów krajowych (Sejmu i Prezydenta), mających monopol w zakresie powoływania sędziów TK; nie istnieją organy ani mechanizmy, które umożliwiałyby weryfikację legalności wyboru sędziów Trybunału; w Trybunale nie orzekają sędziowie, których status budzi wątpliwości.

Skoro w wyniku uchwał Sejmu o wyborze osoby spełniające formalne wymogi do sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego złożyły wobec Prezydenta przewidziane prawem ślubowania oraz stały się w Trybunale celem wykonywania urzędu, nie można twierdzić, że nie są (nie były) sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast osoby, które warunków tych nie wypełniły, nigdy nie objęły urzędów sędziów Trybunału Konstytucyjnego. O ile Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. rzeczywiście podjął stosowne uchwały o wyborze wskazanych osób na sędziów, to jednak Sejm VIII kadencji uchwałami z 25 listopada 2015 r. stwierdził brak mocy prawnej uchwał z 8 października 2015 r. W konsekwencji wskazane osoby nie złożyły przewidzianych prawem ślubowań wobec Prezydenta, a także nie stały się w Trybunale w celu podjęcia działalności orzeczniczej.

Uzasadniając orzeczoną niekonstytucyjność uchwały Sejmu z 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, która *nota bene* stanowiła pierwsze z działań legislacyjnych Sejmu X kadencji podjętych w celu podważania statusu ustrojowego polskiego sądu konstytucyjnego, Trybunał trafnie zauważył, że „[u]chwały z 8 października 2015 r. nie domknęły procesu wyboru sędziów TK. Skutek taki wywołało dopiero przyjęcie 3 i 9 grudnia 2015 r. ślubowań od sędziów TK przez Prezydenta. Należy bowiem pamiętać, że w ramach całej procedury wyboru sędziego TK jej włodarzem, aż do chwili złożenia ślubowania przez wybraną osobę wobec Prezydenta, jest Sejm. W granicach temporalnych tej procedury Sejm może z tego względu konwalidować podjęte przez niego czynności, zaś żaden inny organ władzy publicznej nie posiada kompetencji do władczej ingerencji w ten proces. Z kolei domknięcie procedury wyboru sędziego TK, wiążące się ze złożeniem przez wybraną przez Sejm osobę ślubowania wobec Prezydenta, wywołujące skutek prawny, jakim jest uzyskanie uprawnienia do objęcia urzędu i orzekania, sprawia, że Sejm traci wskazaną kompetencję do konwalidacji, wiążącej się ze stwierdzeniem braku mocy prawnej i skuteczności aktu dotyczącego wyboru osoby, która uzyskała, zgodnie z opisaną procedurą, status sędziego TK. Tym bardziej dotyczy to uchylecia, zniesienia, stwierdzenia nieważności czy nieistnienia takiego aktu przez Sejm. Z tego względu stwierdzenie przez Sejm w uchwale, że dziesięć wskazanych w niej uchwał Sejmu jest „pozbawionych mocy prawnej i nie wywołało skutków w nich przewidzianych, jest pozbawione jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Innymi słowy, uchwała nie wywołała żadnego skutku prawnego, w odniesieniu do statusu sędziów TK, osób [, które wybrane zostały przez Sejm oraz również złożyły ślubowania]” (wyrok z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24).

Inaczej mówiąc, odebranie ślubowań od wskazanych sędziów wywołało nieodwracalne skutki prawne polegające na objęciu przez nich urzędów. Możliwość sprawowania urzędu zabezpiecza konstytucyjnie określona kadencja oraz inne przepisy przewidujące gwarancje niezawisłości oraz nieusuwalności. Tym samym ustawodawca nie może stworzyć zgodnych z Konstytucją regulacji, które pozwalałyby na ocenę prawidłowości wyboru sędziego Trybunału już po rozpoczęciu przez niego kadencji (a tym bardziej po jej zakończeniu).

Uwzględniając powyższe, należy podkreślić, że o ile Sejm stosownie do art. 194 ust. 1 Konstytucji dysponuje wyłącznym prawem wyboru sędziów Trybunału, o tyle powołany

przepis jak i inne regulacje Konstytucji nie stanowią dla ustawodawcy podstawy do dokonywania ze skutkiem prawnym oceny, czy sędzia Trybunału jest osobą uprawnioną do orzekania. Orzekanie stanowi istotę misji sędziego. Każdy sędzia, który został wybrany przez Sejm, a następnie złożył przewidziane prawem ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z mocy samej Konstytucji jest uprawniony i jednocześnie zobowiązany do orzekania w składach Trybunału. Wyroki oraz postanowienia wydane z ich udziałem nie mogą być uznawane przez ustawę za nieważne. Orzeczenia wydawane przez sędziów TK mogą być podważane wyłącznie na podstawie procedury wprowadzonej do Konstytucji. Do czasu zmiany ustawy zasadniczej stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji są niewzruszalne jako wydane przez Trybunał obsadzony sędziami wybranymi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Przyjęte rozwiązania legislacyjne stwierdzające nieważność określonych orzeczeń Trybunału wydanych z udziałem sędziów zakwalifikowanych przez ustawodawcę jako rzekomo nieuprawnionych do orzekania (*nota bene* jest to kategoria zupełnie obca Konstytucji) nie dają się także pogodzić z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej jest niezależny od innych władz, a orzekający w nim sędziowie są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji. Oznacza to, że nie można w drodze ustawy dokonywać ważności orzeczeń wydawanych przez Trybunał oraz dokonywać legalności wyboru niektórych sędziów, przez wprowadzenie instytucji osoby nieuprawnionej do orzekania. Co prawda Konstytucja przewiduje delegację do ustawowego określenia organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed nim (art. 197 Konstytucji), jednak upoważnienie to nie obejmuje stwierdzania ważności (legalności) albo nieważności (nielegalności) ostatecznych i powszechnie obowiązujących orzeczeń, których wydawanie stanowi efekt działalności Trybunału w obszarze przyznanych mu konstytucyjnie kompetencji, realizowanych przez Trybunał na zasadzie monopolu jurysdykcyjnego. Delegacja ta nie upoważnia także do dokonywania oceny legalności objęcia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ godziłoby to w kompetencje Sejmu (organu wybierającego sędzię) oraz Prezydenta (organu odbierającego ślubowanie od sędziego).

Tym samym kontrolowane regulacje ustawy wprowadzającej, posługujące się nieznaną Konstytucji kategorią osób nieuprawnionych do orzekania, przewidujące: stwierdzenie nieważności orzeczeń Trybunału wydanych z udziałem konkretnych sędziów; powtarzanie czynności procesowych dokonanych z udziałem konkretnych sędziów; sporządzanie listy nieważnych orzeczeń, podlegającej promulgacji w organie urzędowym; ponowne wnoszenie skarg konstytucyjnych, w których rozpoznaniu brali udział konkretni sędziowie, a postępowanie zakończyło się bez merytorycznego rozpoznania sprawy; przewidujące konieczność powtórzenia wszystkich czynności procesowych w sprawach niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; a także pozbawiające konkretnych sędziów prawa przejścia w stan spoczynku na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 u.w., rażąco naruszają porządek konstytucyjny i są niezgodne z art. 190 ust. 1, art. 194 ust. 1 oraz art. 10 Konstytucji.

8.5. Art. 14 ust. 1 ustawy wprowadzającej.

8.5.1. Przerwanie kadencyjności urzędującego Prezesa TK przewidziane w art. 14 ust. 1 u.w. jest nieuprawnioną ingerencją w niezależność Trybunału Konstytucyjnego, a także zawłaszczeniem przez parlament kompetencji Prezydenta i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Co do zasady zmiana długości kadencji organów państwa przez ustawodawcę zwykłego nie jest niemożliwa, ale musi się odbywać z poszanowaniem prawa. Zarówno wydłużanie kadencyjności, jak i jej skracanie (wygaszanie) musi spełniać adekwatne konstytucyjne standardy, które w swoim dorobku wypracował Trybunał Konstytucyjny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „[z]asada kadencyjności wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kaden-

cji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, o których mowa w art. 228 konstytucji, których nie można było przewidzieć. Analizowana zasada nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego” (wyrok z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48).

W późniejszych latach zasadniczo powyższe orzecznictwo zostało podtrzymane. W sprawie skrócenia kadencji organów Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego stwierdzano w orzecznictwie, że „prawodawca, wprowadzając kadencyjność funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, był uprawniony do odrębnego uregulowania sytuacji prawnej osób do tychczas piastujących te funkcje i *de facto* do skrócenia ich okresu urzędowania w drodze ustawy, czy też wprowadzenie przez niego zasady kadencyjności mogło wywołać jedynie skutek *pro futuro*. (...) Prezydent, podejmując decyzję o powołaniu danego sędziego TK do sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa, *de facto* współwyznaczał aktem powołania długość sprawowania tej funkcji. Ponadto, skoro na płaszczyźnie konstytucyjnej ustrojodawca przesądził, że tryb obsadzania omawianych stanowisk opiera się na rozdzieleniu kompetencji między Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (wyłączność inicjatywy) i Prezydenta RP (wyłączność decyzji), to ustawodawca w drodze aktu normatywnego nie może niweczyć skutków wykonania tych kompetencji i niejako z mocą wsteczną ingerować w prezydencki akt powołania. Ustawodawca powinien uszanować wolę dwóch współdziałających ze sobą organów, które w wykonaniu przyznanych im przez ustrojodawcę kompetencji doprowadziły do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego i wprowadzając zasadę kadencyjności, poprzestać na rozwiązaniu działającym *pro futuro*” (wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15).

8.5.2. Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego determinowane jest przez art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. Normy zawarte w tych przepisach wskazują procedurę inwestytury Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Art. 194 ust. 2 Konstytucji wskazuje wyłącznie dwa upoważnione podmioty do uczestnictwa w procedurze inwestytury Prezesa TK. Ich kompetencje są niekontrolowalne i nie mogą być poddane nadzorowi jakiegokolwiek innego organu (zob. wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21). Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego następuje w trybie art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, czyli w formie prerogatywy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „[a]rt. 144 ust. 3 Konstytucji, który określa instytucję prerogatyw, jest jednym z głównych przepisów kształtujących ustrojową pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej w systemie konstytucyjnych organów państwa. Trybunał przypominał, że przepis ten wyznacza zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu. Akty wydawane w ramach prerogatyw Prezydenta mają charakter władczy” (wyrok z 26 czerwca 2019 r., sygn. K 8/17, OTK ZU A/2019, poz. 34 oraz przytoczone tam orzecznictwo). Z powyższego wynika, że „[w] polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw” (postanowienie w sporze kompetencyjnym z 2 czerwca 2023 r., sygn. Kpt 1/17 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Ustawowe wygaszenie – z pominięciem zasady *pro futuro* – kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego narusza zatem art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 2 Konstytucji, ponieważ *de facto* z mocą wsteczną (por. uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej, druk sejmowy 254/X kadencji) neguje skorzystanie przez Zgromadzenie Ogólne z upra-

wnienia do przedstawienia kandydata na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz prerogatywę Prezydenta do powołania tej osoby. Ponadto narusza art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, ponieważ bezpodstawnie ingeruje w dyskrecyjną władzę Prezydenta do powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, czym narusza zasadę podziału władz. Przez nadmierną ingerencję władzy ustawodawczej we władzę sądowniczą, przez samą próbę usunięcia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego narusza także zasadę niezależności instytucjonalnej władzy sądowniczej od innych organów i w konsekwencji zasadę podziału władz.

Biorąc pod uwagę powyższe Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 14 ust. 1 u.w. jest niezgodny z art. 7, art. 10, art. 173 oraz z art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

9. Związek kontrolowanych przepisów ustawy wprowadzającej z całą ustawą.

Ustalenia dotyczące integralnego związku kontrolowanych przepisów ustawy wprowadzającej z całą ustawą Trybunał Konstytucyjny oparł na założeniach przedstawionych w cz. III, pkt 7.3 niniejszego uzasadnienia, z uwzględnieniem szczególnego charakteru ustawy wprowadzającej.

Treść normatywna ustawy wprowadzającej daleko wykracza poza regulacje opisane w § 30 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Już wstępna analiza obu kontrolowanych ustaw prowadzi do wniosku, że to przepisy ustawy wprowadzającej zaskarżone przez wnioskodawcę w pkt 1, 2, 3 wniosku obok przepisów o charakterze przejściowym i wprowadzającym zawierają także rozwiązania bezprecedensowe, stanowiące oś kontrolowanej legislacji, jak w szczególności retroaktywne zniesienie trybunalskich orzeczeń oraz unieważnienie *ex tunc* wyboru sędziów TK, a także wygaszenie bieżącej kadencji Prezesa Trybunału. Regulacje te, idąc zdecydowanie dalej niż przepisy u.TK, nadają tej ustawie charakter autonomiczny, wkraczający przy tym w materię konstytucyjną.

Pozostałe przepisy mają charakter intertemporalny i dostosowawczy. Na gruncie czystej logiki stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji o charakterze autonomicznym nie musi samo przez się prowadzić do powstania nieusuwalnej luki czy też dysfunkcji przepisów typowo międzyczasowych lub niektórych przepisów dostosowawczych. Jednakże stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w efekcie orzeczenia o nierozdzielalnym związku kontrolowanych przepisów z całą ustawą (por. wyżej cz. III, pkt 7) powoduje, że upada sens i cel ustawy wprowadzającej określony w art. 1 u.w. i rozwinięty w jej pozostałych przepisach. Wyraźnym zamiarem ustawodawcy wynikającym z art. 1 ustawy wprowadzającej jest bowiem wprowadzenie w życie nowej regulacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego dopiero po wejściu w życie autonomicznych regulacji ustawy wprowadzającej m.in. takich, jakie Trybunał niniejszym wyrokiem uznał za niekonstytucyjne. Zachodzi zatem niewątpliwy aksjologiczny związek między kontrolowanymi przepisami a całą ustawą wprowadzającą, której jedynym sensem poza wyeliminowanymi z obiegu prawnego przepisami byłoby wprowadzenie w życie ustawy uznanej za niekonstytucyjną.

10. Skutki wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest uznanie ustawy wprowadzającej oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym za niezgodne z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji ma obowiązek odmówić podpisania obydwu kontrolowanych ustaw.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jakuba Steliny
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 lipca 2025 r., sygn. akt Kp 3/24

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) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24, w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o kontrolę prewencyjną dwóch ustaw z dnia 13 września 2024 r., mianowicie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK) oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa wprowadzająca).

1. Moje zdanie odrębne dotyczy punktów I.1, II i IV wyroku z dnia 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24. W tym zakresie nie podzielam bowiem stanowiska przyjętego przez większość składu orzekającego.

2. W punkcie I.1 wyroku Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o TK są niezgodne z art. 2 w związku art. 188 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 7 ust. 2 pkt 10 ustawy o TK powierza Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Zgromadzenie Ogólne lub ZO) kompetencje do wyznaczania składów orzekających oraz dokonywania zmian w tych składach. Z kolei przywołany związkowo art. 54 ustawy o TK ustala reguły, którymi należy się kierować podczas wyznaczania składów orzekających. Trybunał trafnie odnotował, że rozwiązania te stanowią „*novum* procedury przed polskim sądem konstytucyjnym. Odstępują od utrwalonego modelu polegającego na tym, że do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego należy kompetencja wyznaczania składów orzekających, w tym wyznaczania przewodniczącego oraz sprawozdawcy, a także dokonywania koniecznych zmian w składach już wyznaczonych”. Co więcej, „przyjęte rozwiązanie legislacyjne zakładające przyznanie wskazanych kompetencji organowi kolegialnemu, tj. Zgromadzeniu Ogólnemu nie znajduje odpowiednika na gruncie regulacji dotyczących postępowania przed innymi organami władzy sądowniczej Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza najwyższymi instancjami sądowymi, tj. Sądem Najwyższym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym”.

Oczywiście powyższe okoliczności nie przesądzają samodzielnie kwestii zgodności przyjętego rozwiązania ustawowego z Konstytucją, bo ocena ta musi opierać się na wskazanych we wniosku Prezydenta RP wzorcach kontroli. W niniejszej sprawie chodzi przede wszystkim o wyrażone w preambule Konstytucji zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Trybunał trafnie odkodował treść tych zasad oraz właściwie powiązał je z innymi konstytucyjnymi zasadami i wartościami. W mojej ocenie, Trybunał nie wykazał jednak, by zaproponowana w ustawie o TK regulacja dotycząca wyznaczania składów orzekających przez Zgromadzenie Ogólne naruszała zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych lub poważnie zagrażała ich realizacji przez Trybunał.

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że „[k]ształt kontrolowanej regulacji oraz jej «otoczenie» normatywne nie tylko nie zapewnia, lecz na podstawie dotychczasowych doświadczeń czyni bardzo realnym ryzyko występowania poważnych trudności w kreowaniu składów po ewentualnym wejściu w życie tych przepisów”. Niestety Trybunał nie sprecyzował, o jakie otoczenie chodzi ani jakie „dotychczasowe doświadczenia” miałyby przemawiać za taką oceną badanego rozwiązania. Właściwie całość argumentacji została oparta na odwo-

łaniu się do możliwości wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, np. braku wniosku o zwołanie ZO, braku wymaganego *quorum*, jakiś innych okoliczności faktycznych. Sytuacji takich nie można wykluczyć, choć ich „nadzwyczajność” wyraża się właśnie w tym, że są nieprzewidywalne, mogą więc wystąpić także przy obecnym modelu wyznaczaniu składów przez Prezesa TK, a przez to są bardzo trudne do precyzyjnego uregulowania. Można przyjąć, że wyznaczanie składów orzekających przez organ jednoosobowy wydaje się „sprawniejsze” (w kontekście czasu niezbędnego na podjęcie czynności) niż czynienie tego samego przez organ kolegialny, lecz nie oznacza to samo w sobie, że inne modele wyznaczania składów orzekających są z góry niedopuszczalne. Konstytucja nie określa bowiem bezpośrednio zasady wyznaczania składów orzekających TK, pozostawiając to decyzji ustawodawcy zwykłego. Warto przy tym podkreślić, że, po pierwsze, sprawność jest kategorią stopniowalną. Po drugie, nie wydaje się uzasadnione twierdzenie, że jeśli określone rozwiązanie proceduralne wydaje się sprawniejsze (szybsze) w kontekście wymogu sprawności działania aparatu władzy publicznej, to przez to inne możliwe rozwiązania proceduralne są konstytucyjnie niedopuszczalne. W Konstytucji mowa jest bowiem zarówno o sprawności działania instytucji publicznych, jak i rzetelności ich działania. Trybunał podkreślał w dotychczasowym orzecznictwie, że sprawność – w sensie „szybkość” – postępowania nie jest wartością absolutną. Zasada szybkości postępowania nie powinna prowadzić do konfliktu z dochodzeniem prawdy w procesie ani ograniczać uprawnień procesowych ustawowo zagwarantowanych uczestnikom postępowania (np. wyrok TK z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). Stanowisko to należy odnieść też do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym sensie, że przepisy regulujące to postępowanie muszą dawać rękojmię zarówno sprawnego, jak i rzetelnego rozpoznania sprawy przez TK.

Rzetelność, jak zresztą słusznie zauważył Trybunał, to działanie właściwe, poprawne, zgodne z zasadami. Ukształtowanie składu orzekającego stanowi swoisty „punkt krytyczny” w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Od tego, czy skład orzekający został ukształtowany należycie, zależy zaufanie uczestników postępowania oraz opinii publicznej do niezależności i bezstronności TK podczas rozstrzygania określonej sprawy. Ma to szczególne znaczenie w wypadku wyznaczania składów innych niż tzw. skład pełny. Nic tak nie niszczy zaufania do organu władzy sądowniczej jak wątpliwości i podejrzenia dotyczące manipulacji składami. Każde orzeczenie TK zapada z definicji po wszechstronnej i gruntownej analizie danej sprawy oraz większością głosów, a więc – w założeniu – wyłącznie w oparciu o względy merytoryczne (prawne). Nie bez znaczenia są jednak wrażliwość i indywidualne doświadczenie zawodowe poszczególnych członków składu orzekającego. Gdyby tak nie było, to sędziowie mogliby zostać zastąpieni algorytmami (do czego, mam nadzieję, nie dojdzie). Póki jednak tak nie jest, to nie ulega wątpliwości, że kompetencja do kształtowania składu orzekającego TK (czy innego organu władzy sądowniczej) nie sprowadza się do „technicznego” i koniecznego dobrania konkretnych sędziów mających rozpoznać daną sprawę, lecz *de facto* pośrednio może wytyczać kierunek rozstrzygnięcia (przede wszystkim w składach pięcio-, trzy- lub jednoosobowych).

W tym aspekcie powierzenie kompetencji, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 10 ustawy o TK, organowi kolegialnemu, jakim jest Zgromadzenie Ogólne, a nie indywidualnie Prezesowi TK, lepiej służy zasadzie rzetelności oraz ściśle z nią powiązanej zasadzie transparentności. Nie jest przy tym bez znaczenia to, że Trybunał jest organem kolegialnym, działa więc z istoty zgodnie z regułą kolegialności, sędziowie TK w zakresie orzekania są niezależni, także w relacji do Prezesa TK. Nie jest w związku z tym konstytucyjnie niedopuszczalne powierzenie sędziom TK – działającym kolegialnie w ramach Zgromadzenia TK – kompetencji do podejmowania kluczowych decyzji w zasadniczych sprawach dotyczących działalności Trybunału, a taką jest, w mojej ocenie, rozdzielanie pomiędzy sędziów spraw przedstawianych TK. Dotychczasowe doświadczenia z modelem jednoosobowego wyznaczania składów

przez Prezesa TK budziły zresztą wątpliwości nie tylko opinii publicznej, ale także samych sędziów TK (*vide np.* zdanie odrębne sędziego P. Pszczółkowskiego do wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65 czy artykuł sędzi w stanie spoczynku M. Pyziak-Szafnickiej *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, PiP 5/20). Były zatem powody, aby ustawodawca zwykły rozważył i przyjął inny model wyznaczania sędziów do składów orzekających TK. Model wyznaczania składów orzekających w sposób kolegialny, np. przez Zgromadzenie Ogólne, wpisuje się w zasadę kolegialności działania Trybunału oraz podejmowania decyzji większością głosów. Przeniesienie tej kompetencji z jednoosobowego organu, jakim jest Prezes, na organ kolegialny – Zgromadzenie, wydaje się przy tym w istocie korzystne również dla samego Prezesa, ponieważ neutralizuje ewentualne zarzuty o próby manipulowania składami, jakie mogą być wysuwane wobec niego w dobrej lub złej wierze w przestrzeni publicznej. Jest wreszcie korzystne z punktu widzenia przejrzystości procedur, a przez to lepiej realizuje zasadę rzetelności działania organów państwa i lepiej chroni zaufanie uczestników postępowania i opinii publicznej do działalności orzeczniczej TK. Na marginesie można postulować, by w przyszłości pójść nawet dalej – to znaczy wprowadzić w Trybunale Konstytucyjnym system losowego przydziału spraw, na wzór tego, który od wielu lat funkcjonuje w sądownictwie powszechnym.

Konkludując, uważam, że art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK nie może być uznany za sprzeczny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych oraz z art. 2 Konstytucji. Ryzyko pozbawienia Trybunału zdolności orzekania po wejście w życie nowego, kolegialnego modelu wyznaczania składów orzekających, jest niewielkie. Można je zresztą dodatkowo minimalizować poprzez przyjęcie określonych „bezpieczników” w przepisach regulaminu wewnętrznego, jaki Trybunał przyjmuje w ramach swojej autonomii wewnętrznej. Jednocześnie, dzięki zwiększeniu przejrzystości w kreowaniu składów orzekających, badane rozwiązanie nie wpływałoby negatywnie na ochronę interesów podmiotów, które wystąpiły do Trybunału z określonymi żądaniami przeprowadzenia kontroli regulacji normatywnych, zwłaszcza osób fizycznych zainteresowanych sprawnym i rzetelnym rozpoznaniem przedłożonych skarg konstytucyjnych dotyczących istotnych spraw jednostki. Tym bardziej wskazane przepisy nie tylko nie naruszają wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przeciwnie – zasadę tę wzmacniają.

3.1. W punkcie II wyroku Trybunał orzekł, że przepisy wymienione w części I wyroku w punktach 1 i 4 są nierozdzielnie związane z całą ustawą, co skutkuje zablokowaniem wejścia w życie całej ustawy. Z mocy art. 122 ust. 4 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek odmówić podpisania zakwestionowanej w ten sposób ustawy.

Za nierozdzielnie związane z całą ustawą o TK uznane zostały przepisy przewidujące wyznaczania składów orzekających TK przez Zgromadzenie Ogólne oraz przyznające sędziom TK w stanie spoczynku prawo do aktywnego udziału w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów TK. Nie zgadzam się z taką kwalifikacją wymienionych regulacji.

3.2. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące wyznaczania składów orzekających, to – jak wyżej wyjaśniłem – uważam, że niezasadnie Trybunał zakwestionował ich konstytucyjność, tym samym problem ich nierozdzielnego związku z ustawą jako przesłanką zakwestionowania tej ustawy w całości nie powinien wystąpić. Jednak nawet uznanie art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK za niezgodne z Konstytucją nie uzasadniało przyjęcia, że pomiędzy tymi regulacjami oraz całą ustawą o TK zachodził nierozdzielny związek.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał stwierdził, że „[p]rzepisem integralnie związanym z całością ustawy jest przepis, którego wyeliminowanie z ustawy czy-

niłoby ten akt prawny niemożliwym do stosowania w podstawowym celu, w którym został uchwalony. Stan taki ma miejsce w szczególności w przypadku, gdy w wyniku orzeczenia o niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją powstaje luka, która nie może być wypełniona w drodze zastosowania przyjętych technik wykładni prawa”. Trybunał przypomniał, że pojęcie nierozzerwalnego związku „trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy”. Biorąc pod rozwagę powyższe założenia, Trybunał w niniejszej sprawie dopatrzył się integralnego związku art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK z całą ustawą, ponieważ jego zdaniem „eliminacja tego przepisu spowoduje, że w ustawie zabraknie trybu wyznaczania składów sędziowskich ze względu na brak wskazania organu Trybunału właściwego do ich określania. Brak ten ma charakter istotny, albowiem bez jasnej i niebudzącej wątpliwości podstawy kompetencyjnej kierowania spraw do określonych imiennie składów sędziowskich cała działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego może być kwestionowana. Sposób wyznaczania określonych imiennie składów sędziowskich jest podstawowym kryterium bezstronności i niezależności sądu. Ewentualne przyjęcie, że w takim wypadku w ustawie powstaje luka prawna, której wyeliminowanie możliwe będzie poprzez rozszerzającą wykładnię Prezesa TK pociągnie za sobą nieusuwalne wątpliwości”.

Uważam, że nawet wyeliminowanie nowego modelu wyznaczania składów przez ZO nie uniemożliwiłoby wejścia w życie ustawy o TK w pozostałym zakresie. Możliwe bowiem stałyby się co najmniej dwa rozwiązania. Po pierwsze, Trybunał – działając na zasadzie autonomii wewnętrznej – mógłby przyjąć w regulaminie wewnętrznym tryb wyznaczania składów w sposób, jaki uznawałby za spełniający standardy konstytucyjne. Nawet gdyby w takiej sytuacji zdecydowano się na dotychczasowy model samodzielnego wyznaczania składów przez Prezesa TK, organ ten miałby podstawę prawną do dokonywania tego rodzaju czynności w regulaminie wewnętrznym. Po drugie, w razie wyeliminowania z ustawy o TK przepisów przyznających Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencji do wyznaczania składów orzeczniczych, można byłoby uznać, że kompetencja ta przysługuje Prezesowi TK na podstawie ogólnej klauzuli do kierowania pracami Trybunału. Nie byłoby mowy o powstaniu niedającej się usunąć w drodze wykładni luki technicznej w przepisach ustawy o TK. Nie stoi z tym w sprzeczności pogląd, że na gruncie obowiązującej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ogólna klauzula „kierowania pracami Trybunału” nie mieści w sobie uprawnienia do wyznaczania składów orzeczniczych. Ustawa ta odróżnia bowiem wyraźnie kompetencje do „kierowania pracami Trybunału” i „wyznaczanie składów orzeczniczych”. Obie kompetencje przyznaje prezesowi TK, a osobie kierującej jego pracami w razie nieobecności Prezesa TK – tylko pierwszą z tych kompetencji (i to w zamyśle ustawodawcy na krótki czas). Tym samym w świetle obecnie obowiązujących przepisów istotnie wyznaczanie składów nie mieści się w zakresie uprawnień do kierowania Trybunałem. Inaczej natomiast należałoby postrzegać tę klauzulę w sytuacji, w której osobna kompetencja do wyznaczania składów nie byłaby w ustawie wyszczególniona, a tak stałoby się po wyeliminowaniu wyrokiem TK art. 7 ust. 2 pkt 10 i art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK.

Nie ma zatem przesłanek techniczno-legislacyjnych, ani tym bardziej aksjologicznych, do stwierdzenia, że wymienione przepisy ustawy o TK są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

3.3. Podobnie rzecz przedstawia się z art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy o TK. Przepisy te przewidują, że: 1) sędzia w stanie spoczynku może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec „czynnego” sędziego TK, 2) sędzia w stanie spoczynku może pełnić funkcję rzecznika dyscyplinarnego w takim postępowaniu, 3) skład sądu dyscyplinarnego może być obsadzony z udziałem sędziego w stanie spoczynku.

Trybunał uznał, że przepisy te są zakresowo niezgodne z art. 194 ust. 1, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji. Polemikę z tą konkluzją pozostawiam bez szerszego rozwijania. W tym miejscu ograniczę się jedynie do stwierdzenia, że wskazane przepisy Konstytucji w ogóle nie nadawały się na wzorce kontroli zakwestionowanego rozwiązania ustawowego. Żaden z tych przepisów nie reguluje bowiem ani zasad, ani trybu egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK.

W wyroku o sygn. Kp 3/24, Trybunał stwierdził, że wyeliminowanie z ustawy o TK przepisów dotyczących włączenia sędziów w stanie spoczynku w procedury dyscyplinarne spowoduje dysfunkcjonalność całego mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o TK, w postępowaniu dyscyplinarnym orzeka sąd dyscyplinarny: 1) w pierwszej instancji – w składzie 5-osobowym; 2) w drugiej instancji – w składzie 7-osobowym. W związku z tym Trybunał uznał, że „[k]onsekwencją takiego stanu rzeczy jest praktyczna niezdolność prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Nierozzerwalny związek przepisów uznanych za niekonstytucyjne z całą ustawą ma zatem charakter, zarówno techniczno-legislacyjny, jak i aksjologiczny. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej jest bowiem niedopuszczalne, aby w ustawie istniały przepisy, które z powodów praktycznych nie mogą być wykonywane. Natomiast związek aksjologiczny polega na tym, że niewątpliwą wolą i intencją ustawodawcy, kontynuowaną zresztą w poprzednio obowiązującej legislacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego było objęcie sędziów Trybunału szczególnym postępowaniem dyscyplinarnym na wzór postępowań przewidzianych w stosunku do innych sędziów. Zatem brak odpowiedniej regulacji dającej się zastosować kontrolowanej ustawie wypacza jej sens w istotnej części”.

Kluczowe znaczenie w powyższym wywodzie ma konstatacja o niemożności stosowania zakwestionowanych przepisów „z powodów praktycznych” w razie wyeliminowania z ustawy o TK badanych przepisów w zakresie dotyczącym sędziów w stanie spoczynku. Trybunał nie rozwinął jednak tego wątku. Można tylko domyślać się, że przeszkodą praktyczną dla stosowania przepisów ustawy o TK o odpowiedzialności dyscyplinarnej miałyby być zwiększona liczebność składów orzekających w tych sprawach. W świetle ustawy o TK, w każdej sprawie dyscyplinarnej sędziego czynnego zaangażowanych byłoby bowiem 14 „czynnych” sędziów, mianowicie – oprócz sędziego obwinionego – rzecznik dyscyplinarny, 5 sędziów orzekających w sprawie dyscyplinarnej w I instancji oraz siedmiu sędziów w II instancji. Skoro jednak Trybunał składa się z 15 „czynnych” sędziów, to oznacza to, że jednak sprawy dyscyplinarne – przy bardzo restrykcyjnej praktyce wyłączeniowej – będą mogły być prowadzone. Zgadzam się, że nie jest to rozwiązanie satysfakcjonujące, w szczególności w razie zaniechania przez Sejm obsady wakujących stanowisk sędziowskich, niemniej jednak nie pozwala na kategoryczne stwierdzenie o niemożności stosowania przepisów dyscyplinarnych wobec sędziów.

3.4. Z powyższych względów nie zgadzam się z punktem II sentencji.

4. W punkcie IV wyroku Trybunał orzekł, że przepisy wymienione w części III wyroku w punktach 1, 2 i 3 są nierozzerwalnie związane z całą ustawą wprowadzającą. Nie podzielam także tego poglądu.

Ustawa wprowadzająca zawiera rozwiązania prawne dotyczące różnych zagadnień. Inny jest zarówno przedmiot uregulowania poszczególnych przepisów ujętych w tej ustawie, jak i różny cel ich ustanowienia. Są w niej przepisy o wejściu w życie ustawy o TK oraz o uchyleniu dotychczas obowiązujących ustaw dotyczących organizacji i trybu postępowania przed TK oraz statusu sędziów TK, przepisy o likwidacji dotychczasowych jednostek organizacyjnych zapewniających merytoryczną i administracyjną obsługę Trybunału oraz o konsekwencjach tego zabiegu dla stosunku pracy pracowników zatrudnionych obecnie w Kancelarii TK lub Biurze Służby Prawnej TK, przepisy o konieczności uchwalenia nowego regulaminu wewnętrznego TK i statutu Kancelarii TK, itd. Zróżnicowaną naturę tych rozwiązań musiał dostrzec też wnioskodawca, skoro nie zakwestionował całej ustawy wprowadzającej, lecz tylko niektóre jej przepisy, a konkretnie przepisy odnoszące się do orzeczeń TK wydanych w składach z udziałem tzw. osób nieuprawnionych do orzekania. Te i tylko te rozwiązania wzbudziły uzasadnione wątpliwości Prezydenta RP, a nie cała ustawa wprowadzająca.

Zasadniczo podzielam stanowisko Trybunału o niekonstytucyjności tych rozwiązań ustawy wprowadzającej, które miałyby prowadzić do swoistego odwołania ze składu Trybunału owych „osób nieuprawnionych do orzekania” lub podważenia skutków prawnych wydanych już przez Trybunał orzeczeń. Nie dostrzegam jednak nierozzerwalnego związku między tymi przepisami oraz całą ustawą wprowadzającą. Uważam, że nie było przeszkód, by w pozostałym zakresie przepisy ustawy wprowadzającej weszły w życie – pod warunkiem, rzecz jasna, jednoczesnego wejścia w życie także samej ustawy o TK. Trybunał ma bowiem rację, uznając, że „stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w efekcie orzeczenia o nierozzerwalnym związku kontrolowaną przepisów z całą ustawą (...) powoduje, że upada sens i cel ustawy wprowadzającej określony w art. 1 ustawy i rozwinięty w jej pozostałych przepisach. Wyrażnym zamiarem ustawodawcy wynikającym z art. 1 ustawy wprowadzającej jest bowiem wprowadzenie w życie nowej regulacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego dopiero po wejściu w życie autonomicznych regulacji ustawy wprowadzającej m.in. takich jakie Trybunał niniejszym wyrokiem uznał za niekonstytucyjne. Zachodzi zatem niewątpliwy aksjologiczny związek między kontrolowanymi przepisami, a całą ustawą wprowadzającą, której jedynym sensem poza wyeliminowanymi z obiegu prawnego przepisami byłoby wprowadzenie w życie ustawy uznanej za niekonstytucyjną”. „Upadek” ustawy głównej czyni bezprzedmiotową ustawę ją wprowadzającą. Skoro jednak – jak już wyjaśniłem – nie zgadzam się z punktem II wyroku o sygn. Kp 3/24, ponieważ uważam, że ustawa o TK mogłaby wejść w życie nawet z pominięciem tych rozwiązań prawnych, które Trybunał uznał za naruszające wymagania konstytucyjne, to konsekwentnie nie mogę zgodzić się także z punktem IV tego wyroku.

5. Na koniec muszę odnieść się do kwestii formalnej. Jako prawnik od ponad 30 lat zajmujący się prawem pracy, nie mogę pozostawić bez reakcji faktu, że w składzie Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w niniejszej sprawie, znajdowała się osoba trwale niezdolna do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału, uznana za taką w sposób bezsporny przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, „uchwałę o przeniesieniu w stan spoczynku sędziego Trybunału trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału podejmuje Zgromadzenie Ogólne. W uchwale określa się datę przejścia sędziego Trybunału w stan spoczynku, oznaczającą zarazem zakończenie kadencji sędziego Trybunału”. Uchwała taka została podjęta wobec jednej z osób zasiadających w Trybunale 5 czerwca 2025 r., lecz jako datę przejścia w stan spoczyn-

ku przez tę osobę wskazano 5 grudnia 2025 r. Tym samym Zgromadzenie Ogólne zadecydowało, że osoba trwale niezdolna do pełnienia obowiązków sędziego pozostanie w służbie czynnej jeszcze prawie pół roku, co budzi poważne wątpliwości.

Podtrzymuję tu moje stanowisko wyrażone w zastrzeżeniach do uchwały Zgromadzenia Ogólnego z 5 czerwca 2025 r., że „Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego przenosząc w stan spoczynku sędziego, co do którego lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdził jego trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego, jest zobowiązane określić datę tego przeniesienia w taki sposób, by wykluczyć sytuację, kiedy to sędzia trwale niezdolny do pracy miałby nadal wykonywać swoje obowiązki. Decyzja Zgromadzenia Ogólnego, która dopuszczałaby do takiej sytuacji, podważałaby w istocie decyzję lekarza orzecznika ZUS, do czego Zgromadzenie Ogólne nie ma – z oczywistych powodów – kompetencji”.

Zaistniała sytuacja rodzi problem oceny statusu sędziego trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego po stwierdzeniu tej niezdolności przez lekarza orzecznika ZUS. Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, kiedy Zgromadzenie Ogólne wskaże datę przeniesienia tego sędziego na inny (późniejszy) dzień niż data Zgromadzenia. Nie twierdzę, że udział w składzie orzekającym Trybunału sędziego uznanego za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków wpływa na ważność orzeczenia wydanego w takim właśnie składzie. Twierdzę natomiast, że udział sędziego niezdolnego do pełnienia służby sędziowskiej może podważać zaufanie obywateli do sądu konstytucyjnego. Jaki może być odbiór społeczny orzeczeń wydawanych z udziałem takiej osoby?, Każdy obywatel ma przecież prawo oczekiwać, by jego sprawy urzędowe były załatwiane przez funkcjonariuszy publicznych, w tym także sędziów, co do których nie występują podnoszone tu wątpliwości. Tak, jak nikt z nas nie chce, aby na interwencję policyjną czy do gaszenia pożaru przyjeżdżał niezdolny do służby funkcjonariusz, tak każdy z nas ma prawo oczekiwać, że wyrok w sprawie, w której jest bezpośrednio (np. jako skarżący) czy pośrednio (jako adresat przepisów czy norm, których konstytucyjność podlega ocenie) zainteresowany, wydawał sędzia zdolny do pełnienia swych obowiązków.

Ponadto wątpliwości, które skłoniły mnie do poczynienia niniejszych uwag, wynikają także z ograniczeń nakładanych przez prawo pracy. Należy podkreślić, że jakkolwiek status prawny sędziów nie jest ukształtowany w sposób wolny od jakichkolwiek wątpliwości, to jednak w doktrynie prawa przyjmuje się dość zgodnie, że stosunki służbowe sędziów, w tym sędziów Trybunału, są szczególnymi stosunkami pracy. „Szczególnymi” – ponieważ zawierają dwa komponenty – publicznoprawny (sprawowanie władzy sądowniczej) oraz pracowniczy (wynikający z pozostawania w zatrudnieniu). Ten drugi komponent przesądza o stosowaniu do sędziów przepisów prawa pracy. Zabraniają one dopuszczenia do pracy osób czasowo, a tym bardziej trwale, niezdolnych do pracy.

Tymczasem w zaistniałym stanie faktycznym mamy do czynienia z sytuacją, kiedy to sędzia TK trwale niezdolny do pełnienia obowiązków sędziego pozostaje w stanie czynnym jeszcze przez kilka miesięcy i wykonuje te obowiązki (mimo, że nie jest do tego zdolny, co potwierdza orzeczenie lekarskie). Z przytoczonych wyżej powodów uważam, że sędzia taki do czasu przejścia w stan spoczynku nie powinien brać udziału w wykonywaniu obowiązków orzecznich.

6. Z powyższych względów zdecydowałem się na złożenie niniejszego zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Sycha
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 lipca 2025 r., sygn. akt Kp 3/24

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) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24.

1. Przedstawienie istoty zdania odrębnego w tym wypadku należy poprzedzić zastrzeżeniami odnośnie do procedowania w sprawie zainicjowanej dwoma wnioskami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonymi w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji.

Prezydent we wniosku z 7 października 2024 r. zakwestionował kilka przepisów ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK). Wniosek wpłynął do Trybunału tego samego dnia, a 9 października została mu nadana sygnatura Kp 3/24 oraz wyznaczono skład orzekający do jego rozpoznania. W drugim wniosku, datowanym tego samego dnia, tj. 7 października 2024 r., Prezydent zakwestionował kilka przepisów ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa wprowadzająca). Wniosek wpłynął do Trybunału również 7 października 2024 r., a 9 października 2024 r. została nadana mu sygnatura Kp 4/24 oraz wyznaczono skład do jego rozpoznania, następnie zaś sprawa ta została dołączona do sprawy o sygn. Kp 3/24 w celu łącznego rozpoznania.

Możliwość zarządzenia łącznego rozpoznania wniosków, pytań prawnych albo skarg konstytucyjnych została przewidziana w art. 64 u.o.t.p.TK. Zgodnie z jego ust. 1, „[j]eżeli w co najmniej dwóch wnioskach albo w co najmniej dwóch pytaniach prawnych albo w co najmniej dwóch skargach konstytucyjnych **jednakowo określono przedmiot kontroli**, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków albo pytań prawnych albo skarg”. W niniejszej sprawie podstawowa przesłanka łącznego rozpoznania spraw nie została spełniona. Wnioski Prezydenta, mimo że złożone w tym samym trybie kontroli, dotyczą różnych aktów prawnych, w związku z czym nie można w tym wypadku mówić o jednakowo określonym przedmiocie kontroli. Połączenie ich do wspólnego rozpoznania było zatem pozbawione podstawy prawnej.

2. W odniesieniu do kwestii merytorycznych: zasadniczo zgadzam się z przyjętym przez Trybunał kierunkiem rozstrzygnięcia i dokonaną przezeń oceną zgodności z Konstytucją zakwestionowanych we wniosku przepisów ustawy o TK i ustawy wprowadzającej.

Nie zgadzam się natomiast z rozstrzygnięciami zawartymi w częściach II i IV sentencji, w których Trybunał orzekł o nierozzerwalnym związku – odpowiednio – niektórych przepisów ustawy o TK i niektórych przepisów ustawy wprowadzającej z całą ustawą, w konsekwencji czego oba te akty prawne w całości nie staną się obowiązującym prawem.

2.1. Stwierdzenie przez Trybunał nierozzerwalnego związku przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją z całą ustawą jest wyjątkową kompetencją Trybunału (w wyroku z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19, OTK ZU A/2022, poz. 6, określona została przez Trybunał jako „ekskluzywna kompetencja”), przewidzianą przez ustrojodawcę w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji. Wyjątkowość polega na tym, że już rozważanie przez Trybunał w toku postępowania o istnieniu takiego związku stanowi wyjście poza granice zaskarżenia, a orzeczenie stwierdzające nierozzerwalny związek pociąga za sobą niedojście całej ustawy do skutku, niezależnie od zakresu zaskarżenia określonego we wniosku Prezydenta. W związku

z tym orzekanie przez Trybunał o istnieniu nierozzerwalnego związku musi następować z daleko idącą ostrożnością, po wnikliwym rozważeniu, czy zachodzą ku temu wszystkie przesłanki. Należy však pamiętać, że wniosek Prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej składany jest do Trybunału w sytuacji, gdy kwestionowane przepisy jeszcze nie weszły w życie i nie wywołują skutków prawnych, wobec czego nie jest możliwa ocena ich funkcjonowania, zaś co do zasady (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK.) Trybunał Konstytucyjny w orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wyznaczonym przez przedmiot kontroli i wzorce kontroli. Zakładając racjonalność działania organów władzy publicznej i podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem, należy przyjąć, że Prezydent z uzasadnionych powodów zakwestionował tylko określone, przepisy. Gdyby chciał podważyć aksjologiczne podstawy danego rozwiązania, zarzuty sformułowałyby inaczej albo skorzystałby z instytucji weta ustawodawczego na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji, którego konsekwencją jest upadek całej ustawy, o ile Sejm nie odrzuci prezydenckiego weta (ponownie uchwali ustawę kwalifikowaną większością głosów). Dlatego w szczególności zastosowanie aksjologicznego usprawiedliwienia nierozzerwalnego związku przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją z całą ustawą – w sytuacjach nieoczywistych – może prowadzić do wypaczenia sensu i istoty wniosku Prezydenta.

2.2. W odniesieniu do ustawy o TK Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o TK i art. 34 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy o TK w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku, są nierozzerwalnie związane z całą tą ustawą. Innymi słowy, w ocenie Trybunału, przepis przyznający nową kompetencję Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału do wyznaczania składów orzekających oraz dokonywania zmian w tych składach, a także dopuszczenie sędziów Trybunału w stanie spoczynku do udziału w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej, są regulacjami, bez których nie jest możliwe wejście w życie całej ustawy o TK składającej się ze 125 artykułów i całościowo regulującej organizację i tryb postępowania przed Trybunałem. Zdaniem Trybunału, nierozzerwalny związek wspomnianych przepisów z całą ustawą o TK polega na tym, że – w odniesieniu do art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o TK – eliminacja tego przepisu spowoduje, iż w ustawie zabraknie trybu wyznaczania składów sędziowskich ze względu na brak wskazania organu właściwego do ich określania, przy czym nie jest możliwe przyznanie takiej kompetencji, jako wprost niewyrażonej w ustawie, Prezesowi Trybunału. Nie zgadzam się z tą oceną. Uważam, że w odniesieniu do powołanego przepisu nie zachodzi jego nierozzerwalny związek z całą ustawą w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału. Nie mam wątpliwości, że ustawa o TK może funkcjonować bez uznanej za niezgodną z Konstytucją regulacji, gdyż w wyniku jej uchylecia nie powstanie luka prawna niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych sposobów wykładni. W sytuacji, w której w ustawie o TK zabrakłoby przepisu wskazującego organ kompetentny do wyznaczania składów orzekających, zadanie to, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o TK, należałoby do Prezesa Trybunału, który, zgodnie z powołanym przepisem, kieruje pracami Trybunału, reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności określone w ustawie i regulaminie. Niewątpliwie pojęcie „kierowania pracami Trybunału”, o którym mowa w tym przepisie w odniesieniu do Prezesa, obejmuje, moim zdaniem, wyznaczanie składów orzekających i dokonywanie w nich zmian, gdyż są to czynności warunkujące pełnienie przez Trybunał jego podstawowej funkcji, to jest funkcji orzeczniczej. Kompetencja Prezesa do wyznaczania składów orzekających na podstawie powołanego art. 12 ust. 1 ustawy o TK mogłaby zostać rozwinięta w regulaminie Trybunału, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o TK, na podstawie którego wewnętrzną organizację pracy Trybunału i jego organów, w tym

wynikające z niej powinności sędziów Trybunału oraz inne sprawy wskazane w ustawie określa regulamin Trybunału. Nie zgadzam się tym samym ze stwierdzeniem Trybunału, że w omawianym wypadku dojdzie do niedopuszczalnego „tworzenia sobie przez organ dokonujący wykładni prawa w ramach przyznanych kompetencji dodatkowych kompetencji”.

Nie zachodzi zatem w odniesieniu do powołanego przepisu związek w tzw. płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej. Nie zachodzi także związek w płaszczyźnie aksjologicznej, to znaczy brak przepisu wskazującego organ właściwy do wyznaczania składów orzekających nie zmienia zakresu, celu ani sensu ustawy o TK.

Podobnie uważam w odniesieniu do drugiej regulacji, także uznanej za nierozzerwalnie związaną z całą ustawą o TK. Trybunał uzasadnił, że wyeliminowanie z udziału w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów Trybunału w stanie spoczynku uczyni niemożliwym kształtowanie składów orzekających w postępowaniach dyscyplinarnych (nierozzerwalny związek w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej) oraz wypaczy sens ustawy o TK w jej istotnej części, skoro wolą ustawodawcy było objęcie sędziów Trybunału szczególnym postępowaniem dyscyplinarnym na wzór postępowań przewidzianych w stosunku do innych sędziów (nierozzerwalny związek w płaszczyźnie aksjologicznej). Nie podzielam tej argumentacji. Przede wszystkim wyrok Trybunału w odniesieniu do omawianej regulacji ma charakter zakresowy, co znaczy, że w jego wyniku nie traci mocy obowiązującej cała jednostka redakcyjna, lecz tylko określona jej część, uznana przez Trybunał za niezgodną z Konstytucją. W praktyce oznaczałoby to, że skutek wyroku Trybunału sędziowie w stanie spoczynku nie uczestniczyliby na żadnym etapie w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału, odnośne zaś przepisy stosowane byłyby jedynie w zakresie, w jakim odnoszą się do czynnych sędziów Trybunału. Potencjalne trudności w kształtowaniu składów orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym po wyroku Trybunału mogłyby zaś zostać usunięte w trybie przewidzianym w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, uszczegółowionym w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.), to jest Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, mógłby zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

2.3. W odniesieniu do ustawy wprowadzającej Trybunał orzekł, że jej art. 10, art. 11, art. 12 ust. 2 i 3, art. 14 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 są nierozzerwalnie związane z całą ustawą wprowadzającą. Powołane przepisy, uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, przewidują – najogólniej rzecz ujmując – retroaktywne unieważnienie orzeczeń Trybunału wydanych z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania” oraz wygaszenie kadencji urzędującego Prezesa Trybunału. Trybunał, uzasadniając istnienie nierozzerwalnego związku tych przepisów z całą ustawą wprowadzającą, wyjaśnił, że wobec stwierdzenia niezgodności z Konstytucją całej ustawy o TK upada sens i cel ustawy wprowadzającej określony w jej art. 1, to jest wprowadzenie w życie nowej regulacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego dopiero po wejściu w życie tych przepisów ustawy wprowadzającej, które Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją.

Nie zgadzam się z taką argumentacją. Ustawa wprowadzająca w istocie zawierała regulacje autonomiczne, wykraczające poza cel takiego aktu prawnego, określony w szczególności w § 47 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Stwierdził to także Trybunał w uzasadnieniu wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne. Po uchyleniu tych przepisów jako niezgodnych z Konstytucją w ustawie wprowadzającej pozostałyby przepisy, które powinny się znaleźć w takim akcie prawnym, to jest przepisy zmieniające, uchylające, epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, a także przepis określający datę wejścia w życie ustawy głównej oraz ustawy wprowadzającej. Ustawa wprowadzająca mogłaby bez przeszkód wejść w życie w takim kształcie. Bez wątplenia zatem nie istnieje nierozzerwalny związek

między przepisami uznanymi za niezgodne z Konstytucją i pozostałymi przepisami ustawy wprowadzającej w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej. Nie istnieje on również w płaszczyźnie aksjologicznej. Związek, na który powołał się Trybunał w uzasadnieniu wyroku, jest w istocie związkiem między dwiema ustawami – niedopuszczalnym na gruncie Konstytucji, która w art. 122 ust. 4 przewiduje jedynie możliwość orzeczenia przez Trybunał nierozzerwalnego związku przepisów z całą ustawą, a więc wyłącznie w obrębie jednego aktu prawnego.

3. Reasumując, podzielam dokonaną przez Trybunał ocenę zakwestionowanych przepisów co do *meritum*. Nie zgadzam się natomiast z orzeczeniem w zakresie, w jakim stwierdza nierozzerwalny związek między niektórymi przepisami ustawy o TK z całą tą ustawą oraz niektórymi przepisami ustawy wprowadzającej z całą tą ustawą. W konsekwencji powyższego nie mogę także zaakceptować rezultatu wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne, w postaci niedojścia obu ustaw do skutku i zakończenia procesu legislacyjnego. Uważam, że ustawa wprowadzająca mogłaby zostać podpisana przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, natomiast ustawa o TK – w związku ze stwierdzeniem zakresowej niezgodności z Konstytucją przepisów dopuszczających do udziału w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów Trybunału w stanie spoczynku – mogłaby zostać zwrócona do Sejmu w celu usunięcia niezgodności w trybie przewidzianym w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji. W konsekwencji oba akty prawne mogłyby stać się obowiązującym prawem.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24

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) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2025 r. w sprawie o sygn. Kp 3/24 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

– art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym są niezgodne z art. 2 w związku art. 188 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji,

– przepisy wymienione w części I w pkt 1 i 4 są nierozzerwalnie związane z całą ustawą o Trybunale Konstytucyjnym,

– przepisy wymienione w części III są nierozzerwalnie związane z całą ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

Uważam, że:

– art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym są zgodne z art. 2 w związku art. 188 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji,

– przepisy wymienione w części I w pkt 1 i 4 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą o Trybunale Konstytucyjnym,

– przepisy wymienione w części III nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

I

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym „Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy wyznaczanie składów orzekających, o których mowa w art. 53, oraz dokonywanie zmian w tych składach”.

W myśl art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym „Zgromadzenie Ogólne wyznacza, na wniosek Prezesa Trybunału, sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcę, według kolejności alfabetycznej, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw”.

Z kolei art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że „Zgromadzenie Ogólne dokonuje, na wniosek Prezesa Trybunału lub przewodniczącego, zmian w składach orzekających. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy te są niezgodne z art. 2 w związku art. 188 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji.

Punktem wyjścia dla oceny zgodności z Konstytucją art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym powinien być art. 197 Konstytucji. Zgodnie z nim „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Wyznaczanie składów orzekających Trybunału, w tym wyznaczanie przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy zalicza się do zagadnień mieszczących się w zakresie trybu postępowania przed Trybunałem (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 197 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1313). Ustawodawca mógł zatem unormować kompetencje do wyznaczania składów orzekających i zmian w wyznaczonych składach orzekających.

Zakwestionowane przez Prezydenta przepisy przyznały te kompetencje organowi wewnętrznemu Trybunału Konstytucyjnego, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału. Dodatkowo przepisy te przewidują, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału działa na wniosek odpowiednio Prezesa Trybunału w sytuacji wyznaczania składów orzekających oraz Prezesa Trybunału lub przewodniczącego składu orzekającego w sytuacji zmian w wyznaczonych składach orzekających.

Zdaniem Prezydenta taka regulacja może powodować problemy przy wyznaczaniu składów orzekających, ponieważ nie przewiduje żadnych, dodatkowych rozwiązań na wypadek: braku wniosku Prezesa Trybunału o wyznaczenie sędziów do składu orzekającego, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy, niemożności skutecznego zebrania się Zgromadzenia Ogólnego lub braku ustawowego kworum do podjęcia uchwały w sprawie wyznaczenia składów orzekających lub zmian w tych składach (zob. s. 9 wniosku).

Wskazane zarzuty Prezydenta, które Trybunał uznał za przekonujące, są nie tylko hipotetyczne, ale mało prawdopodobne przy założeniu, że Sejm będzie wybierał sędziów Trybunału bez zbędnej zwłoki zgodnie z Konstytucją i uszczegółowiającymi ją przepisami ustawowymi i regulaminowymi. Jak stanowi ustawa z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym w sprawach wyznaczania składów orzekających oraz dokonywanie zmian w tych składach Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału (art. 9 ust. 2). Równie dobrze można by twierdzić, że większe prawdopodobieństwo wystąpienia dysfunkcyjności w wyznaczaniu składów orzekających występuje obecnie, gdy sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wskazuje jednoosobowo Prezes Trybunału (art. 38 ust. 1 u.o.t.p.TK). Nie ma obecnie przepisów, które przewidywałyby co należy zrobić w sytuacji, gdy Prezes Trybunału nie wyznaczy sędziów do składu orzekającego. Rozważania dotyczące możliwości pociągnię-

cia do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej można prowadzić tak w odniesieniu do Prezesa Trybunału, jak i sędziów Trybunału.

II

Wyrok w sprawie o sygn. Kp 3/24 zapadł w trybie tzw. kontroli prewencyjnej, którą może zainicjować Prezydent przed podpisaniem ustawy. Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny orzekając w części II i IV sentencji wyroku, że przepisy wymienione w części I w pkt 1 i 4 są nierozzerwalnie związane z całą ustawą (część II sentencji) oraz że przepisy wymienione w części III są nierozzerwalnie związane z całą ustawą (część IV sentencji), błędnie zastosował art. 122 ust. 4 Konstytucji, ponieważ przyjął, iż występuje nierozzerwalne związanie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją z całością ustawy.

Jak już wskazałem art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym są zgodne z art. 2 w związku art. 188 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji. Z tego powodu Trybunał nie mógł orzec, że przepisy te są nierozzerwalnie związane z całością ustawy, ponieważ może to zrobić tylko w sytuacji, gdy stwierdza niezgodność przepisów z Konstytucją.

Wbrew twierdzeniom Trybunału, nie zachodzi nierozzerwalny związek uznanych za niezgodne z Konstytucją w części I w pkt 4 sentencji wyroku art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym z całą ustawą, ponieważ Trybunał orzekł, że wskazane przepisy są niezgodne z Konstytucją, ale tylko w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia[ają] sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Po wyroku Trybunału można byłoby zatem stosować te przepisy i na ich podstawie prowadzić postępowania dyscyplinarne, a także orzekać o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego przy interpretacji wynikającej z orzeczenia, do którego zgłaszam zdanie odrębne.

Podobnie jest z przepisami uznanymi za niezgodne z Konstytucją w części IV sentencji wyroku. Bez tych przepisów możliwe byłoby stosowanie pozostałych regulacji ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ nie doszłoby do powstania ani luki niemożliwej do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych, ani sytuacji oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów czy to ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym, czy ustawy z dnia 13 września 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.