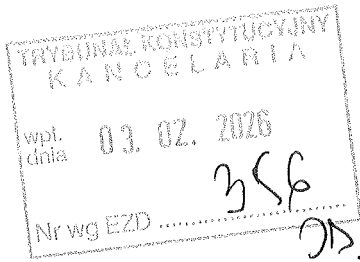


Warszawa, dnia 3 lutego 2026 r.



**Trybunał Konstytucyjny**

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**

grupa posłów na Sejm RP X kadencji

**reprezentowana przez:**

Marcina Warchotę – Posła na Sejm RP

Michała Wójcika – Posła na Sejm RP

**Uczestnicy:**

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

**WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP**

**I. Podmiot wnoszący**

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

**II. Przedmiot wniosku**

Wnosimy o stwierdzenie niezgodności:

- 1) **art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1422 ze zm.), w zakresie, w jakim przepis ten przyznaje Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej kompetencję**

- do regulowania w uchwale jako akcie wewnętrznej organizacji prac Sejmu zasad oraz trybu zgłaszania kandydata oraz wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, w tym do dowolnego określenia większości głosów wymaganej dla wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego,
- z art. 2, 7, 10, 60, 112 i art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) art. 2 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim dopuszcza wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego,
- a) z naruszeniem zasady ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego oraz ciągłości i indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego z powodu pominięcia mechanizmu zapewniającego urzeczywistnienie tych zasad,
- b) z pominięciem wyboru proporcjonalnie do liczby miejsc wolnych w Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności w okolicznościach opisanych pod lit. a), kandydata zgłoszonego przez grupę posłów działających w imieniu klubu parlamentarnego z najliczniejszą liczbą posłów w danej kadencji Sejmu,
- z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, z art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 10, 60 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 4 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim nakłada na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek odebrania ślubowania od osoby wybranej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w trybie i na zasadach, o podstawie prawnej wadliwości których orzekł Trybunał Konstytucyjny, jak również mimo zaskarżenia przepisów stanowiących podstawę wyboru do Trybunału Konstytucyjnego przed wydaniem ostatecznego orzeczenia przez Trybunał,
- z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 197 Konstytucji, z art. 2, art. 190 ust. 1 i art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- 4) art. 26, 30 oraz art. 31 Regulaminu Sejmu RP, w zakresie, w jakim regulują zasady oraz tryb zgłaszania kandydatów oraz wyboru sędziów Trybunału

Konstytucyjnego, w tym określa większość głosów wymaganą dla wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 2, 7, 10, 60, 112 i art. 197 Konstytucji RP.

Ponadto wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- 1) przepisy wskazane w *petitum* wniosku, uznane za niezgodne z Konstytucją RP tracą moc w dniu poprzedzającym wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2026 roku na ich podstawie (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP),
- 2) wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie stanowi podstawy wznowienia postępowań zakończonych na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP w okresie poprzedzającym utratę przez nie mocy obowiązującej.

### III. Wzorce kontroli konstytucyjnej

1. **Art. 2 Konstytucji RP** – zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym zasada poprawnej legislacji i pewności prawa.
2. **Art. 4 Konstytucji RP** –zasada zwierzchnictwa Narodu i suwerenności Narodu.
3. **Art. 7 Konstytucji RP** – zasada legalizmu.
4. **Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP** – zasada podziału i równowagi władz.
5. **Art. 60 Konstytucji RP** – prawo równego dostępu obywateli do służby publicznej.
6. **Art. 112 Konstytucji RP** – zasada autonomii regulaminowej Sejmu RP,
7. **Art. 190 ust. 1 Konstytucji RP** – moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,
8. **Art. 194 ust. 1 Konstytucji RP** – wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
9. **Art. 197 Konstytucji RP**  
„Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.”

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw wnioskodawcy upoważniają Pana Posła Marcina Warchoła i Pana Posła Michała Wójcika.

## Uzasadnienie

### 1. Uwagi wstępne

Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). W jej ramach i na jej podstawie, zgodnie z zasadą legalizmu, mają funkcjonować wszystkie organy władzy publicznej, w tym w szczególności organy konstytucyjne (art. 7 Konstytucji). Powinny jej również przestrzegać wszystkie osoby znajdujące się pod jej władzą (art. 83 Konstytucji). Dotyczy to także osób ubiegających się o urzędy publiczne.

Nie istnieje generalna przeszkoda uniemożliwiająca Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych dotyczących Trybunału. Dotyczy to również aktów prawnych normujących procedury nominacyjne sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na dopuszczalność orzekania w sprawach dotyczących przepisów ustaw regulujących status i postępowanie przed Trybunałem. Tym samym nie istnieją formalne przeszkody dla wydania orzeczenia w niniejszej sprawie, w szczególności z uwagi na zasadę *nemo iudex in causa sua*.

Konstytucja nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władz, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale **ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się** (w kontekście pozycji władzy sądowniczej zob. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05; z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; z 27 marca 2013 r., K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013,

poz. 29; z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; z 14 października 2015 r., Kp 1/15; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185).

**Dynamika stosunków między poszczególnymi władzami wyraża się także w tym, iż wykładnia norm konstytucyjnych musi uwzględniać okoliczności, w których brak wyraźnych mechanizmów konstytucyjnych o charakterze hamującym i gwarancyjnym sprzyjać może podejmowaniu przez władze polityczne działań w celu manipulacji składami oraz wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym zmierzających do ograniczenia jego niezależności względnie wyłączenia skutków wykonywanych przez Trybunał kompetencji.**

Istota z kolei zasady wskazanej w art. 10 ust. 1 Konstytucji (podział władz) polega na funkcjonalnym podziale władz oraz istnieniu stanu ich równoważenia się, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki TK: z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU Nr 1/A/2009, poz. 3; z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK ZU Nr 8/A/2013, poz. 121; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15). **Odnosi się ona m.in. do relacji w funkcjonowaniu władzy ustawodawczej i jej wpływu na działalność Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji zasada podziału i równoważenia władz musi uwzględniać odpowiednie usytuowanie Trybunału Konstytucyjnego i gwarancje jego niezależności od władzy ustawodawczej, w tym w ramach regulacji procedury wskazywania kandydatów oraz wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.** Nie przeczy temu założeniu fakt, iż ujęta w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz traktowana jest jako przewidująca oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz, w tym sądownicza i ustawodawcza, powinna dysponować instrumentami pozwalającymi jej hamować działania pozostałych władz. Równoważenie się jest także wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185).

Trybunał Konstytucyjny jest ukształtowany w Konstytucji RP jako organ niezależny, zaś jego sędziowie mają być niezawisli. Te fundamentalne atrybuty

sądownictwa konstytucyjnego zabezpieczają różne rozwiązania określone w samej Konstytucji (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, Trybunał wskazał, że „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., K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186).

Niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawistość sędziów TK zapewniają art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Trybunał 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., P 16/04, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 119). 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 TK z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39 oraz wyroki TK z: 27 marca 2013 r., K 27/12, OTK ZU 3A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK ZU Nr 8/A/2013, poz. 121).

Odrębność i niezależność Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 173 Konstytucji zakłada jego oddzielenie od innych władz, aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Tak rozumiana odrębność ma mieć przede wszystkim charakter organizacyjny. Oznacza to, że Trybunałowi Konstytucyjnemu powinny być zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania. Istnieje też nakaz zapewnienia odrębności funkcjonalnej,

która polega na tym, że na sposób realizacji kompetencji Trybunału nie mają wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Obie te władze nie mogą wkraczać w dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK: z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU Nr 7/A/2005, poz. 81; z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 119; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15). Oczywiście brak tego wpływu nie oznacza, że niedopuszczalny jest wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm. Przeciwnie, wybór taki jest nie tylko wprost przewidziany w Konstytucji RP, ale również zapewnia sędziom Trybunału Konstytucyjnego legitymację demokratyczną, która poprzez wybór przez Parlament pochodzi od Narodu. Model ten urzeczywistnia zatem zasadę państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji) oraz zwierzchnictwa i reprezentacji demokratycznej (art. 4 Konstytucji).

Wszelkie powiązania między Trybunałem Konstytucyjnym a organami pozostałych władz nie mogą natomiast, w świetle dotychczasowego orzecznictwa, prowadzić do takiego określenia wzajemnych relacji między tymi instytucjami, które wiązałoby się z ingerowaniem w sferę autonomicznego wykonywania zadań powierzonych w Konstytucji wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu. W orzecznictwie wskazuje się, że istnieje w tym kontekście wyraźny związek między możliwością zapewnienia ochrony Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny a działaniami innych organów państwa, które uczestniczą w kształtowaniu się składu Trybunału. **Poszanowanie konstytucyjnej zasady niezależności Trybunału jest obowiązkiem wszystkich organów zaliczających się do władzy ustawodawczej bądź wykonawczej, które swoim działaniem określają warunki wykonywania przez Trybunał jego konstytucyjnych zadań** (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Praktyka działania władzy ustawodawczej i wykonawczej poczynszy od 2023 r. wskazuje na to, iż zasada niezależności Trybunału jest instytucjonalnie, świadomie i z przyczyn politycznych, w sposób rażący i oczywisty naruszana.

Sejm RP nie tylko nie wykonuje wyroków Trybunału Konstytucyjnego, podważa jego status oraz status sędziów Trybunału, lecz również świadomie narusza zasadę ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego oraz ciągłości kadencji sędziów TK.

Pod pozorem „odpolitycznienia” Trybunału i w związku z kwestionowaniem jego statusu, nie są wybierani sędziowie na stanowiska opróżnione wskutek zakończenia kadencji dotychczasowych członków TK. Od grudnia 2024 r. nieobsadzone pozostaje

stanowisko po sędziach Julii Przyłębskiej, Piotrze Pszczótkowskim oraz Mariuszu Muszyńskim, od kwietnia 2025 r. po sędzim Zbigniewie Jędrzejewskim, zaś od grudnia 2025 r. sędziach Michale Warcińskim i Krystynie Pawłowicz. Obecnie w Trybunale Konstytucyjnym nieobsadzonych pozostaje łącznie 6 miejsc, zaś wskutek zaniechania wyboru nowych sędziów nie biegnie kadencja sędziów nowo wybranych. W 2026 r. upływie kadencja dwóch sędziów – Justyna Piskorskiego i Andrzeja Zielonackiego. Tym samym w bieżącym roku pozostanie nieobsadzonych większość pełnego 15-osobowego składu Trybunału, a jednoczesny wybór na 8 wolnych miejsc nowych sędziów przez jedną i jednolitą większość parlamentarną doprowadzi nie tylko do złamania zasady ciągłości działania Trybunału i ciągłości kadencji sędziów Trybunału, lecz również indywidualnego charakteru tych kadencji oraz pośredniej demokratycznej legitymacji samego Trybunału Konstytucyjnego.

**Efektom tej sytuacji, stanowiącej świadomą decyzję i formę manipulacji politycznej większości poczynając od 2023 r., jest w szczególności zaniechanie zapewnienia ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego oraz ciągłości kadencji sędziów Trybunału, co także nakazuje uwzględnienie tych okoliczności w ramach z jednej strony wykładni norm konstytucyjnych będących wzorcami kontroli w niniejszej sprawie, z drugiej – ocenę niekonstytucyjności w związku z tym pominięcia ustawodawczego w regulacji procedur nominacyjnych na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku.**

Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Zgodnie z 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 (zob. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Powiązania funkcjonalne między Trybunałem (szerzej – władzą sądowniczą) a organami pozostałych władz mają granice. Nie mogą naruszać ich „jądra kompetencyjnego”. Inne władze nie mogą w świetle tej reguły przede wszystkim wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania.

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 przede wszystkim wszystkie organy władzy publicznej, w szczególności organy zobowiązane do czuwania nad jej przestrzeganiem. Nie można „bez wyraźnego («pozytywnego») upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji” (zob. postanowienie pełnego składu TK z 17 lipca 2003 r., K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15). Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla oceny skutków wydania orzeczenia negatoryjnego (o niezgodności norm) przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do przepisów regulujących procedurę wyłaniania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału przez Sejm w sytuacji nałożenia na Prezydenta RP obowiązku odebrania ślubowania od wybranych sędziów. W ocenie wnioskodawców konieczne jest w tym przypadku zakresowe ustalenie zgodności z Konstytucją RP przepisu wskazującego taki obowiązek (kompetencję) Prezydenta RP w sytuacji, gdy mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten nie powinien być zrealizowany, a to z uwagi na fakt stwierdzenia przez Trybunał w ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą wyroku niekonstytucyjności przepisów stanowiących podstawę prawną wyboru określonych osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

## **2. Niekonstytucyjność art. 2 ust. 2 ustawy o statusie sędziów TK oraz art. 26, 30 i 31 Regulaminu Sejmu RP**

Zaskarżony przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego stanowi, że „zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania w tej sprawie określa Regulamin Sejmu”.

W wykonaniu tego przepisu Regulamin Sejmu w art. 26, 30 i 31 reguluje kompetencję Sejmu do wyboru sędziów TK (art. 26), podmioty uprawnione do zgłaszania

kandydatów i tryb procedowania (art. 30), jak również wymaganą większość głosów (art. 31).

Tym samym kluczowe elementy procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostały uregulowane w akcie innym niż ustawa. Niekonstytucyjność obu norm wywodzona jest z tych samych motywów, choć przepis ustawy wprowadza w przedmiotowym zakresie jedynie normę kompetencyjną dla Sejmu RP do unormowania kwestii dotyczących wyboru sędziów TK w akcie wewnętrznym, jakim jest Regulamin Sejmu. Sama zatem norma kompetencyjna zawarta w ustawie jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, a to z uwagi na niedopuszczalność ustawowego umocowania Sejmu do regulacji procedury nominacyjnej sędziów TK w innym akcie niż ustawa. Z kolei regulacja w Regulaminie Sejmu jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi niezależnie od niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, choć w istocie z tych samych powodów.

W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 1993 r., U 10/92 (OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2), wskazano, że „na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się ściśle z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały, wykluczającej wpływ na treść czynników zewnętrznych. Formą tą w systemach opartych o zasadę podziału władzy nie jest na ogół ustawa, bowiem tryb jej uchwalenia zakłada udział egzekutywy (rządu, głowy państwa) w poszczególnych fazach procesu ustawodawczego. Regulamin przyjęty w postaci uchwały parlamentu (jego izb) uznany jest zatem za wyraz respektowania autonomii parlamentu”.

W Konstytucji RP z 1997 r. zasada autonomii regulaminowej Sejmu została wyrażona w art. 112. Przepis ten wymaga interpretowania go w kontekście innych przepisów konstytucyjnych dotyczących regulaminów parlamentarnych. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania obywatelom informacji o działalności Sejmu i Senatu określają regulaminy tych organów. Natomiast art. 123 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Wskazane przepisy

Konstytucji ustanawiają zasadę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu w sprawach w nich określonych (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Zasada autonomii regulaminowej Sejmu jest uznawana za wyjątek od nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy. Konstytucyjnie zastrzeżona wyłączność Regulaminu Sejmu do unormowania w tym akcie określonego kwantum spraw rzutuje bezpośrednio na granice ustawodawstwa. Ustawa, która wkroczy w materię zastrzeżoną dla Regulaminu Sejmu, narusza przepisy Konstytucji statuujące tę wyłączność (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, i powołane tam piśmiennictwo).

Z kolei w wyroku z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie zakazuje normowania w Regulaminie Sejmu spraw niewymienionych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 Konstytucji. **Regulamin nie może jednak wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy.** Można zatem uznać, że istnieje na gruncie Konstytucji RP zasada rozdzielności materii podlegającej z jednej strony regulacji Regulaminu, z drugiej – ustawy.

**W ocenie wnioskodawców zakres spraw mogących być regulowanymi w Regulaminie Sejmu jest ograniczony i nie obejmuje procedury nominacyjnej na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kwestie te powinny być w pełni i w sposób wyczerpujący uregulowane w ustawie wydanej na podstawie Konstytucji RP i z jej unormowaniami w tym zakresie zgodnej.**

Do materii zastrzeżonych do regulacji ustawy należy w szczególności sfera praw i obowiązków obywateli. Przepisy regulaminowe nie mogą samoistnie nakładać obowiązków na podmioty występujące w obrocie prawnym ani konkretyzować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty. Nie mogą również przyznawać Sejmowi i jego organom kompetencji władczych ani nakładać nowych, niewskazanych w ustawie obowiązków na inne organy władzy publicznej. Regulamin Sejmu może natomiast uszczegóławiać regulacje konstytucyjne i ustawowe określające obowiązki organów państwowych wobec Sejmu i jego organów (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15). **Już z tego choćby względu regulacja trybu zgłaszania kandydatów oraz wyboru na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodna z art. 60 Konstytucji RP, statuującym równy dostęp obywateli do służby publicznej. Prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach odnosi się także do zgłaszania**

kandydatów na urząd sędziego Trybunału i z tego już względu powinny kwestie te być normowane w ustawie, a nie w Regulaminie Sejmu.

Jakkolwiek dostęp do stanowiska sędziego TK jako formy służby publicznej z natury rzeczy, w tym z uwagi na konieczność ustalenia odpowiednich kryteriów formalnych i autonomię decyzyjną Sejmu, jest ograniczony, to jednak nie ulega wątpliwości, że prawo wskazane w art. 60 Konstytucji możliwość ubiegania się o dostęp do urzędu sędziego TK obejmuje, mimo istotnych w tym zakresie ograniczeń (wybór przez Sejm – art. 194 ust. 1, kwalifikacje formalne kandydata, niezaskarżalność wyboru lub odmowy wyboru wynikająca z wyłącznej konstytucyjnej kompetencji wyboru przez Sejm). Z art. 60 Konstytucji wynika bowiem przede wszystkim nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby publicznej (zob. wyrok TK z 24 października 2017 r., K 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 79). Ustawa winna określać zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów. Art. 60 Konstytucji nie stwarza po stronie obywatela roszczenia o zatrudnienie na określonym stanowisku w służbie publicznej. Gwarantuje on jedynie prawo do ubiegania się o zatrudnienie na określonym stanowisku w służbie publicznej. Prawo to koncentruje się na formalnym aspekcie dostępu do służby, tj. przestrzeganiu jednolitych kryteriów i procedur wyłaniania kandydatów. Nie ingeruje natomiast w samą ocenę kwalifikacji danej osoby, pozostawiając podmiotom decydującym o objęciu określonej funkcji (stanowiska) swobodę wyboru (zob. wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU Nr 4/A/2008, poz. 63). Możliwość ubiegania się o wybór na urząd sędziego TK nie stanowi zatem po stronie kandydata roszczenia o bycie wybranym, a w związku z wyłączną i niepodlegającą kontroli sądowej kompetencją Sejmu do dokonania wyboru według i na zasadach ustalonych w Konstytucji i ustawie, nie podlega zaskarżeniu do sądu. **Jednak z art. 60 Konstytucji RP wynika to, że sama procedura zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego powinna być w sposób pełny i transparentny uregulowana w ustawie.**

W odniesieniu do materii podlegających regulacji w Regulaminie Sejmu wyróżnia się: 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne, 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa, 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób

uszczegóławiający – w regulaminach parlamentarnych. Ta ostatnia sfera obejmuje – na mocy art. 112 Konstytucji RP – sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Przepisy regulaminów parlamentarnych dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne nie tylko z Konstytucją, lecz także z ustawami (zob. wyroki TK: z 9 lipca 2002 r., K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Zasada autonomii regulaminowej Sejmu jest odnoszona do wszystkich sfer działania tego organu – funkcji ustawodawczej i kontrolnej (zob. art. 95 Konstytucji), oraz tzw. **funkcji kreacyjnej, a więc powoływania i odwoływania organów państwa lub osób wchodzących w ich skład, w tym wyboru sędziego Trybunału** (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji, zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego **procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest jednak wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac Sejmu** i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. **Wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów** (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Dokonując wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. **Wpływa tym samym pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu**, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym powiązaniu (zob. np. art. 122 ust. 3, art. 193, art. 189 Konstytucji). **Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach** (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

W judykaturze Trybunału podkreśla się w związku z tym, że **zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji**. Trybunał może co prawda w szczególności przejściowo pracować w zmniejszonym składzie, niemniej **zawsze należy to traktować jako wyjątek** i przejaw splotu okoliczności o nadzwyczajnej randze, wywołanych wydarzeniami o

zobiektywizowanym charakterze, w żadnym zaś razie nie może to być efekt praktyki działania organów państwa, które są odpowiedzialne za obsadzenie stanowiska sędziego Trybunału (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Kluczowa materia dotycząca wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – w tym w szczególności wymagana większość głosów, sposób zgłaszania kandydatów oraz procedura wyborcza – została przekazana do regulacji w Regulaminie Sejmu, czyli w akcie wewnętrznym Sejmu RP.

Tymczasem właśnie kluczowe aspekty rozwiązań regulacyjnych dotyczące wyboru sędziów TK zostały zawarte w Regulaminie Sejmu.

Art. 30 Regulaminu Sejmu precyzuje, jak zgłaszać kandydatów na sędziów TK. Wnioski o wybór sędziego TK mogą składać Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów. Regulamin określa również wymagane dokumenty: Do wniosku należy dołączyć uzasadnienie, dane kandydata i jego pisemną zgodę na kandydowanie.

Uregulowano tam również termin składania wniosków: Wniosek powinien być złożony Marszałkowi Sejmu najpóźniej 30 dni przed upływem kadencji sędziego, którego dotyczy wybór.

Ponadto zawarta jest tam procedura opiniowania: Marszałek Sejmu zarządza opiniowanie wniosków przez odpowiednią komisję (zazwyczaj Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka), a następnie drukuje opinię dla posłów.

Wreszcie w Regulaminie określono procedurę głosowania: Sejm głosuje nad kandydaturami, a wybór każdego sędziego odbywa się indywidualnie.

Zgodnie z art. 197 Konstytucji RP: „Organizację Trybunału Konstytucyjnego (...) określa ustawa”. Pojęcie „organizacji” obejmuje nie tylko strukturę wewnętrzną Trybunału, lecz również **ukształtowanie jego składu osobowego**. Skład personalny stanowi bowiem podstawowy element funkcjonowania każdego organu konstytucyjnego. Nie sposób mówić o organizacji Trybunału w oderwaniu od zasad obsadzania stanowisk sędziowskich. Procedura wyboru sędziów determinuje: ciągłość działania Trybunału, jego niezależność, legitymację konstytucyjną, równowagę władz.

Art. 197 Konstytucji odnosi się do wewnętrznej organizacji i porządku prac Trybunału i nie dotyczy kwestii wyboru sędziego Trybunału przez Sejm. Nie wynika z tego jednak, że ta problematyka w ogóle nie może stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Z poszanowaniem zasady autonomii regulaminowej Sejmu

ustawodawca powinien unormować w ustawie te zagadnienia prawne, które wpływają intensywnie na pozycję ustrojową sądu konstytucyjnego i status jego sędziego, w tym termin zgłaszania kandydatów na wakujące stanowisko sędziowskie (wyrok TK z 3 grudnia 2015, K 34/15).

W doktrynie i orzecznictwie pojęcie „organizacji” obejmuje podmiotowe ukształtowanie instytucji, a więc także tryb wyboru jej członków (tak wyroki TK: z 12 stycznia 2012 r. Kp 10/09, Monitor Polski 2012, poz. 20; z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 80; z 3 grudnia 2015, K 34/15).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowana jest zasada, że **materia ustawowa nie może być regulowana w aktach podustawowych**. Akty wykonawcze – w tym rozporządzenia oraz akty prawa wewnętrznego – mogą jedynie wykonywać ustawę. Nie mogą: modyfikować jej treści, uzupełniać jej w sposób istotny, regulować kwestii zastrzeżonych do ustawy. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że akt podustawowy nie może wkraczać w materię ustawową ani kształtować samodzielnie sytuacji prawnej jednostki (por. wyrok TK z 7 listopada 2012 r., U 1/12, OTK ZU Nr 9/A/2012, poz. 103). W sprawach dotyczących ustroju organów konstytucyjnych oraz praw i wolności obywateli obowiązuje zasada **zupetności regulacji ustawowej** – ustawa musi samodzielnie i kompleksowo określać treść norm prawnych.

Regulamin Sejmu posiada charakter **aktu normatywnego**, ponieważ zawiera normy: generalne (skierowane do nieokreślonego kręgu adresatów), abstrakcyjne (dotyczące powtarzalnych sytuacji).

W dotychczasowym orzecznictwie (m.in. U 6/92, U 15/92) Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoją generalną właściwość do kontroli normatywnych uchwał Sejmu, w tym Regulaminu Sejmu. Tymczasem Regulamin Sejmu jest uchwalany wyłącznie przez Sejm, znajduje się poniżej Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, musi być zgodny z Konstytucją oraz ustawami.

Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada państwa prawnego wymaga, aby **całe prawo** – niezależnie od formy – było zgodne z Konstytucją.

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 TK z 21 kwietnia 2009 r., 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 TK z 15 lipca 2021 r., SK 3/18, OTK ZU A/2021, poz. 60; wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; zob. również wyroki TK z: 15 kwietnia 2021 r., K 20/20, OTK ZU A/2021, poz. 31; 11 grudnia 2019 r., P 13/18, OTK ZU A/2019, poz. 68; 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; 21 października 2015 r., P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148; 3 marca 2015 r., K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27; 5 listopada 2013 r., K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 120; 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5; z 29 lipca 2025 r., Kp 3/24, OTK ZU poz. 82/A/2025, oraz postanowienie TK z 28 czerwca 2022 r., P 8/19, OTK ZU A/2022, poz. 43).

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., Kp 1/23, OTK ZU A/2024, poz. 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

„Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynika ze wstępu do Konstytucji. Odwołując się do domniemania normatywności poszczególnych zdań Preambuły, 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. Konstytucyjnym 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., 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 przestaniek 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 TK z 30 listopada 2023 r., K 16/20, OTK ZU A/2023, poz. 99 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok TK z 29 lipca 2025 r., Kp 3/24.

W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że charakter 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: K 18/04; z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 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., Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170.

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. 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., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

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 TK z 7 października 2021 r., K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

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., 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., 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., 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.

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 przestrzegali 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., K 35/08).

Kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać” (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05).

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 TK z 17 października 2024 r., P 3/23, OTK ZU A/2024, poz. 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

Przedmiot kontroli w niniejszej sprawie dotyczy fundamentalnej wartości chronionej przez Konstytucję oraz podstawy ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, czyli niezależności Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 29 lipca 2025 r., Kp 3/24). W konsekwencji niekonstytucyjność rozwiązań odnoszących się do procedury wyboru w kontekście ingerencji w sferę niezależności Trybunału skutkuje koniecznością każdorazowo uznania, iż naruszono zasadę państwa prawnego, zaś w odniesieniu do naruszenia legitymacji demokratycznej w związku z podważeniem zasady indywidualnego charakteru kadencji sędziego – także zasady państwa demokratycznego.

W wyroku z 22 września 2006 r., U 4/06, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw, jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Trybunał podkreślił również, że brak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby postępując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją.

Konstytucja w art. 188 przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do badania zgodności z Konstytucją „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe”. Sejm niewątpliwie jest centralnym organem państwowym, a jego uchwały – jeżeli mają charakter normatywny – stanowią „przepisy prawa” w rozumieniu art. 188 Konstytucji RP.

Trybunał wskazał, że odmowa objęcia uchwał Sejmu kontrolą konstytucyjną prowadziłaby do niedopuszczalnej sytuacji, w której obowiązywałyby akty normatywne sprzeczne z Konstytucją, nie istniałby żaden mechanizm ich weryfikacji, naruszona zostałaby zasada państwa prawnego.

Jak podkreślił TK, aby można było stwierdzić, czy zarzut naruszenia Konstytucji przez uchwałę Sejmu jest uzasadniony, czy nieuzasadniony, uchwała taka musi być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Art. 26 Regulaminu Sejmu stanowi, że Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten samodzielnie reguluje kompetencję ustrojową w akcie podustawowym. Jakkolwiek ma charakter deklaracyjny i nie modyfikuje ogólnej reguły konstytucyjnej, to jednak stanowi unormowanie niejako otwierające drogę Sejmowi (podobnie jak podstawa kompetencyjna wadliwa w art. 2 ust 2 ustawy), do ukształtowania procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego właśnie w samym Regulaminie Sejmu.

Z kolei art. 30 Regulaminu Sejmu reguluje: - podmioty zgłaszające kandydatów, - terminy, - tryb postępowania, - możliwość skracania procedury.

W art. 31 Regulaminu Sejmu określono ponadto: - bezwzględną większość głosów, - zasady wyboru przy wielu kandydatach, - tryb ogłoszenia uchwały.

Powyższe kwestie i rozwiązania prawne stanowią elementy **ustrojowe**, decydujące o składzie Trybunału Konstytucyjnego i wkraczające w zakres i sferę regulacji równowagi władz.

Niezgodność Regulaminu Sejmu z ustawą może zostać stwierdzona w szczególności w sytuacji, gdy przekracza on konstytucyjnie dopuszczalny zakres regulacji, wkracza w materię zastrzeżoną do ustawy, reguluje kwestie, które powinny zostać ujęte ustawowo.

W niniejszej sprawie Regulamin Sejmu reguluje zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym wymaganą większość głosów i tryb procedowania. Tymczasem – zgodnie z art. 197 Konstytucji RP – jest to element „organizacji” Trybunału, który powinien być uregulowany w ustawie.

Przekazanie regulacji dotyczącej wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do Regulaminu Sejmu – zarówno w art. 2 ust. 2 ustawy, jak i w treści wskazanych przepisów Regulaminu – oznacza: naruszenie (obejście) konstytucyjnego nakazu ustawowej regulacji, **umożliwienie bieżącej większości parlamentarnej swobodnej zmiany zasad wyboru sędziów**, osłabienie stabilności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

Regulowanie zasad większości głosów oraz procedury wyboru w akcie niższej rangi tym samym narusza: - art. 197 Konstytucji RP, - zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP), - zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Regulowanie większości głosów, procedury wyboru, podmiotów zgłaszających kandydatów, w Regulaminie Sejmu oznacza wkroczenie w materię zastrzeżoną do ustawy na mocy art. 197 Konstytucji RP. Prowadzi to do: - osłabienia niezależności TK, - umożliwienia arbitralnych zmian przez większość sejmową, - naruszenia zasady państwa prawnego.

Ustrojodawca przewidział w art. 194 ust. 1 Konstytucji wyłączność (monopol) Sejmu, jednak nie określił szczegółowo zasad ani trybu wyborów sędziów Trybunału, pozostawiając to ustawodawcy (wyrok TK z 24 listopada 2021 r., K 6/21).

Zakaz regulowania materii ustawowej w aktach podustawowych pełni funkcję gwarancyjną: chroni obywateli przed arbitralnością władzy, zapewnia pewność prawa, stabilizuje porządek konstytucyjny, zapobiega instrumentalnemu obchodzeniu procedury ustawodawczej. Akty takie, jak Regulamin Sejmu, są łatwiejsze do zmiany niż ustawy, co zwiększa ryzyko nadużyć w obszarze ustrojowym.

Najpełniej wyraził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (K 34/15). Wskazał, że procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac Sejmu. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziesięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym powiązaniu (zob. np. art. 122 ust. 3 Konstytucji – prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy, art. 193 Konstytucji – pytanie prawne sądu, art. 189 Konstytucji – rozstrzyganie sporów kompetencyjnych). Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach.

W wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15 (OTK ZU poz. 31/2018), Trybunał wskazał, że art. 112 Konstytucji nie można interpretować w sposób rozszerzający, uznając, że każda bez wyjątku kwestia będąca przedmiotem działalności Sejmu należy w całości do materii regulaminowej tylko dlatego, że wymaga określonych ram organizacyjnych i

aktywności organów Sejmu. Przeciwnie - przy wykładni tego pojęcia należy uwzględnić specyfikę każdorazowo regulowanej materii, a w szczególności to, czy w całości dotyczy ona wyłącznie spraw wewnętrznych Sejmu, czy też ma wpływ na działalność innych organów lub ochronę praw i wolności obywatelskich. Mając na uwadze to, że wybór sędziów TK bezpośrednio determinuje sprawne i rzetelne działanie Trybunału, należy uznać, że zakres autonomii regulaminowej Sejmu w odniesieniu do wyboru sędziów TK musi być znacznie węższy niż w przypadku powoływania organów Sejmu. Nie mieszczą się natomiast w jego zakresie uregulowania dotyczące podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK. Są one wprawdzie skierowane do organów Sejmu, lecz ich znaczenie wykracza poza wewnętrzne sprawy Sejmu.

W powyższym wyroku Trybunał wskazał ponadto, że art. 197 Konstytucji odsyła do ustawy w węższym zakresie niż poprzednio obowiązujące przepisy, obejmując tylko kwestie organizacji i trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym, przyznając ustawodawcy zwyktemu znacznie skromniejszą rolę niż w odniesieniu do sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego (por. L. Garlicki, *uwagi do art. 197*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2). W myśl tego przepisu, 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. W konsekwencji Trybunał uznał, że **procedura zgłaszania kandydatów na sędziów TK niewątpliwie nie mieści się w upoważnieniu do określenia w ustawie "trybu**

**postępowania przed Trybunałem". Jak wskazano wyżej, powoływanie sędziów TK jest w całości elementem "trybu postępowania" przed Sejmem i żaden jego etap nie odbywa się przed Trybunałem Konstytucyjnym.**

Zatem kwestia szeroko rozumianego wyboru sędziego TK ma wymiar i zakres wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. Sprawne i terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa, które nie mogą tego zaniechać (zob. wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; zob. też wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Na ustawodawcy spoczywa natomiast powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału **unormować w ustawie** w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego (tak TK w wyroku z 3 grudnia 2015, K 34/15).

Wybór sędziów TK przez Sejm jest sferą, w której dochodzi do przenikania się władzy ustawodawczej i sądowniczej. Sejm jako organ władzy ustawodawczej jest jedynym podmiotem uprawnionym do określania obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego jako niezależnego organu władzy sądowniczej, co podkreślono ostatnio w orzecznictwie w kontekście roli Prezydenta (por. wyrok o sygn. K 34/15, cz. III, pkt 8 uzasadnienia). Od tego, czy skład Trybunału będzie uzupełniany w sposób sprawny, terminowy i transparentny, zależy zaś bezpośrednio zdolność Trybunału do wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji (por. podobnie: wyrok o sygn. K 34/15, cz. III, pkt 6.12 uzasadnienia in fine). Ma to wpływ na gwarancje realizacji praw obywateli (por. zwłaszcza art. 79 ust. 1 Konstytucji - skarga konstytucyjna) oraz wykonywanie kompetencji przez inne organy państwa (por. np. art. 122 ust. 3 Konstytucji - prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy, art. 193 Konstytucji - pytanie prawne sądu, art. 189 Konstytucji - rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych – zob. wyrok w sprawie o sygn. K 47/15).

W ocenie wnioskodawców wskazane unormowania ustawy oraz Regulaminu Sejmu naruszają zatem art. 112 Konstytucji RP, który określa w sposób pozytywny treść dopuszczalną i konieczną zarazem do unormowania w Regulaminie.

### **3. Pominięcie mechanizmu ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego, ciągłości i indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego**

Wybór sędziów TK przez Sejm będzie zawsze procesem *par excellence* politycznym, wynikiem kompromisów lub przesileń, od których zależeć będzie skuteczność aktu głosowania (zob. wyrok TK z 29 lipca 2025 r., Kp 3/24).

W ocenie wnioskodawców, art. 2 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim dopuszcza wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem zasady ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego oraz ciągłości i indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego z powodu pominięcia mechanizmu zapewniającego urzeczywistnienie tych zasad, jak również z pominięciem wyboru proporcjonalnie do liczby miejsc wolnych w Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności w okolicznościach opisanych powyżej, kandydata zgłoszonego przez grupę posłów działających w imieniu klubu parlamentarnego z najliczniejszą liczbą posłów w danej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zgodzić się z tezą, iż kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. Sprawne i terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa, które nie mogą tego zaniechać (zob. wyroki TK: z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15). **Na ustawodawcy spoczywa powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego.** Z tego powodu pominięcie w ustawie regulacji obejmującej procedurę zgłaszania kandydatów z uwzględnieniem mechanizmu zapewniającego ciągłość i indywidualny charakter kadencji sędziego Trybunału, jest niezgodne z art. 60 Konstytucji

RP. W tym zakresie aktualne pozostają uwagi dotyczące istoty i gwarancyjnego charakteru tego przepisu Konstytucji przedstawione powyżej. Kandydat na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego powinien ponadto mieć zapewnioną gwarancję stabilności sytuacji prawnej w związku z należcie ukształtowanymi regulacjami normatywnymi i tym, że jego kandydatura nie będzie mogła zostać podważona wskutek braku odpowiednich rozwiązań prawnych kształtujących jego status w ramach realizacji prawa dostępu do służby publicznej, a to przede wszystkim z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań odnoszących się do kształtowania jego statusu w przyszłości (po wyborze dokonany zgodnie ze standardem konstytucyjnym, a w szczególności przed złożeniem ślubowania i objęciem urzędu sędziego).

Zgodnie z art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.

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** (zob. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., 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 K 35/15; zob. też wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81 i 29 listopada 2005 r., 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., K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

W Konstytucji RP, również dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania Trybunału i jego należytego „odseparowania” od wpływu czynników politycznych, została przyjęta koncepcja indywidualizacji wyboru sędziego Trybunału. Indywidualny charakter kadencji sędziego oznacza przede wszystkim, że jego kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego.

Co kluczowe w kontekście braku odpowiednich ustawowych norm gwarancyjnych stanowiących w ocenie wnioskodawców niedopuszczalne, niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, nominacje sędziowskie są rozproszone w czasie, zgodnie z naturalnym (chronologicznym) zwalnianiem kolejnych stanowisk (wyrok TK z 3 grudnia 2015, K 34/15). Rozproszenie to stanowi jedną z gwarancji niezależności Trybunału Konstytucyjnego, a wykorzystywanie braku odpowiednich mechanizmów prawnych dla ich zagwarantowania przez Sejm jako organ, który odmawia wyboru, a tym samym łamie zasadę ciągłości, stanowi rażące i oczywiste złamanie zasad konstytucyjnych wynikających z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazanie, iż sędziowie są wybierani indywidualnie na 9 lat, odnosi się nie tylko do tego, iż każdy z sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinien być odrębnie wybrany przez Sejm (zakaz wyboru grupowego w jednym głosowaniu), ale także, iż każdy sędzia ma indywidualną, własną kadencję, kształtowaną poprzez samodzielny wybór w czasie. Oznacza to, że nie można traktować Trybunału Konstytucyjnego jako organu, którego pełny skład ani jego większość sędziów miałyby być wybierana razem, tj. nawet co prawda w osobnych głosowaniach (i podjętych odrębnie uchwałach o wyborze określonych kandydatów na stanowisko sędziego TK), lecz także na tożsamą czasowo kadencję dziewięcioletnią. W ocenie wnioskodawców takie rozwiązania pozostają w jaskrawej sprzeczności z zasadą indywidualnego wyboru sędziego, o której mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. **Innymi słowy, ciągłość kadencji sędziów TK oraz indywidualny ich charakter wykluczają „kumulowanie” początku kadencji kilkorga osób wybranych na stanowiska sędziów TK, w szczególności w taki sposób i w takim celu, by zapewnić określoną, jednolitą większość orzeczniczą Trybunału na kolejne pełne dziewięć lat. Takie rozwiązanie oraz praktyka działania Sejmu naruszają zarówno zasadę indywidualnego charakteru kadencji sędziów TK, ciągłości kadencji (art. 194 ust. 1), jak również zasadę państwa demokratycznego (art. 2) oraz reprezentacji i zwierzchnictwa Narodu (art. 4 Konstytucji). Nie oznacza to jedna, że w ocenie wnioskodawców Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie ma badać i oceniać praktykę funkcjonowania Sejmu i wyboru jako takiego, lecz konieczne jest dokonanie oceny pominięcia ustawodawczego, które polega na niewprowadzeniu w przepisach ustawy regulujących tryb i postępowanie w sprawie**

**wyboru sędziów TK mechanizmów umożliwiających urzeczywistnienie powyższych zasad konstytucyjnych. To bowiem właśnie brak takich rozwiązań doprowadził do powstania stanu dysfunkcyjności i niedopuszczalnej ingerencji Sejmu RP w sferę odrębności i niezależności instytucjonalnej Trybunału Konstytucyjnego.**

Co więcej, takie rozwiązanie, które umożliwia wybór jednoczesny większej grupy (większości lub nawet wszystkich) sędziów TK jednorazowo, a to przede wszystkim wskutek ignorowania terminów i zasad ciągłości działania Trybunału przez większość sejmową, co ma obecnie miejsce, stanowi zanegowanie zasady państwa demokratycznego oraz zwierzchnictwa Narodu. Indywidualny charakter kadencji sędziów TK wiąże się bowiem z tym, aby uniemożliwić wybór większości sędziów jednocześnie, tak, by przez okres 9 lat jedna i jednolita większość sędziów decydowała o ramach rozwiązań prawodawczych niezależnie od wyborów „pozytywnego” ustawodawcy. To bowiem może prowadzić do ryzyka instrumentalizacji wyboru większościowego składu Trybunału służącego uczynieniu Trybunału instrumentem blokowania rozstrzygnięć normatywnych demokratycznej większości we wszelkich sferach regulacji prawnych. Zarówno posłowie i senatorowie, jak i sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają demokratyczną legitymację od Narodu. Członkowie parlamentu mają tę legitymację bezpośrednią – przyznaną indywidualnie wprost w wyborach powszechnych, zaś sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają ją pośrednią – wywodzoną z wyboru przez posłów. Legitymacja ta jest z natury rzeczy w obu przypadkach czasowa, a to z uwagi na zmienność decyzji wyborców i ich wpływ na losy i kierunek rozwoju państwa. **Tym samym pośrednia legitymacja demokratyczna sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinna być także uwzględniona w procedurze nominacyjnej tak, by była ona rzeczywiście zindywidualizowana i odpowiadała zmianom decyzji wyborców. Sędziowie TK nie są i nie mogą być tej legitymacji pozbawieni, a mechanizm jednoczesnego wyboru grupowego w istocie pozbawia tej legitymacji w stopniu dostatecznym samego Trybunału Konstytucyjnego.** Swoiste „zabetonowanie” składu Trybunału Konstytucyjnego poprzez manipulację terminami wyborów i ignorowanie ciągłości jego działania prowadzi zatem do zanegowania tak rozumianej legitymacji demokratycznej i zwierzchnictwa Narodu. Umożliwia w szczególności blokowanie demokratycznych decyzji pod pozorem

kwestionowania hierarchicznej zgodności norm uchwalanych przez nowe, przyszłe większości sejmowe.

Normy konstytucyjne *implicité* zakładają, że w składzie Trybunału mogą znaleźć się sędziowie wybrani przez dwa (a niekiedy nawet trzy) kolejne Sejmy, co „zapewnia *sui generis* pluralizm składu Trybunału i ułatwia zachowanie bezstronności i niezawisłości wobec zmieniających się większości parlamentarnych” (L. Garlicki, komentarz do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 8; wyrok TK z 3 grudnia 2015, K 34/15).

Ustawa przewiduje co prawda, poza odwołaniem do Regulaminu Sejmu, że sędziego Trybunału wybiera Sejm, zaś kadencja sędziego trwa 9 lat, jednak pomija elementy treści konieczne do unormowania w samej ustawie. Pomija zatem elementy, które powinny się w niej znaleźć, a objęte są – choć jedynie w niewystarczającej części – regulacją art. 30 i 31 Regulaminu Sejmu (podmioty zgłaszające kandydatów, terminy, tryb postępowania, możliwość skracania procedury, większość głosów, zasady wyboru przy wielu kandydatach, tryb ogłoszenia uchwały). Ustawa nie tylko niezgodnie ze standardem konstytucyjnym ceduje te kwestie do regulacji normatywnej, lecz także pomija rozwiązania, które – jak wskazano – powinny zapewnić ciągłość działania Trybunału Konstytucyjnego, jak również ciągłość i indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz jego (aktualną) legitymację demokratyczną. Elementy te zostały pominięte, a tymczasem w świetle orzecznictwa Trybunału oraz praktyki ostatnich lat okazały się konieczne. Ich brak bowiem doprowadził do stanu, w którym nieobsadzonych jest w chwili składania wniosku 6 stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w najbliższym roku do obsadzenia będzie łącznie 9 stanowisk sędziowskich.

Sytuacja ta wynika właśnie z braku w prawodawstwie polskim jakichkolwiek rozwiązań, które przymuszałyby władzę ustawodawczą do dokonania wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z regułami samej Konstytucji, a zatem z poszanowaniem zasad ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego oraz ciągłości i indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Jako że Konstytucja RP stanowi „żywy instrument”, to w ocenie wnioskodawców konieczne jest postrzeganie jej ram regulacyjnych i nakładanych w świetle jej przepisów na ustawodawcę obowiązków jako rozwiązań uwzględniających kontekst i

niebezpieczeństwa wynikające ze świadomych decyzji politycznych, których skutkiem jest niewątpliwie dążenie do manipulacji wyborami sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jego paraliżu w okresie, w którym Trybunał wydaje orzeczenia wbrew oczekiwaniom większości politycznej, jak również swoistej blokady Trybunału poprzez doprowadzenie do jednoczesnego wyboru większości jego członków, a tym samym do powstania ryzyka zaburzenia legitymizacji demokratycznej sądu konstytucyjnego poprzez możliwość każdorazowego odnawiania jego większościowego składu przez Sejm co dziewięć lat. W ocenie wnioskodawców obserwowane od 2023 roku działania faktyczne, ignorowanie nakazu respektowania ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego, a także ciągłości i indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, pokazują, iż w ustawowej regulacji wyboru sędziów Trybunału powinny znaleźć się przepisy, które urzeczywistniają powyższe zasady i niejako „przymuszają” większość sejmową do ich urzeczywistnienia. Nie chodzi przy tym o stwierdzenie w niniejszej sprawie, iż doszło do zaniechania prawodawczego, lecz o stwierdzenie pominięcia w art. 2 ust. 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju mechanizmów.

Nie jest oczywiście rolą wnioskodawców ani Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie w tym zakresie – tj. kształtu odpowiedniej regulacji powyższe zasady urzeczywistniającej – samego ustawodawcy. Nie stanowi zatem przedmiotu zaskarżenia w niniejszym wniosku brak określonych, szczególnych rozwiązań przewidujących odpowiednie mechanizmy, które gwarantowałyby zapewnienie urzeczywistnienia powyższych zasad.

Nie budzi jednak żadnych wątpliwości, że rozwiązania takie powinny być w ustawowych unormowaniach regulujących tryb i zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego ukształtowane. **W tym zakresie ustawodawcy przysługują dość szerokie ramy swobody regulacyjnej**, w każdym jednak wypadku nie mogą być one pominięte w ramach regulacji ustawowej, a także skutkować sytuacją, w której aprobowana jest bierność większości sejmowej w wyborze kolejnych sędziów, pozostawiając tym samym wakuujące (nieobsadzone) stanowiska sędziowskie, dążąc do paraliżu prac Trybunału Konstytucyjnego, a wreszcie wybór gremialny większości nowego składu, tym samym naruszając w sposób oczywisty indywidualny charakter kadencji sędziów Trybunału.

W orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się, że w wypadku nieobsadzonego stanowiska sędziowskiego w składzie Trybunału, **konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu – zgodnie z przewidzianymi procedurami – jest jego niezwłoczne uzupełnienie**. Co prawda nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby – przejściowo – Trybunał działał w zmniejszonym składzie, tak samo jak nie ma przeszkód, aby przepisy proceduralne określały możliwość podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć przez mniej liczne składy sędziowskie (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3-4; wyrok TK z 3 grudnia 2015, K 34/15). **Stan ten jednak powinien być wyjątkiem, a nie stać się zasadą, a tym bardziej nie może być rozwiązaniem, które służy osiągnięciu pozakonstytucyjnych celów.**

Atrybut indywidualnego charakteru kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie odnosi się jedynie do jego indywidualnego wyboru w drodze odrębnej uchwały Sejmu. Dotyczy także samodzielnego statusu sędziego oraz jego kadencji. W konsekwencji indywidualny charakter kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, iż nie tylko praktycznie niepożądane, lecz również ustrojowo niedopuszczalna jest sytuacja, w której większość sejmowa ukształtowana w jednej kadencji dokonywałaby wyboru w istocie grupowego sędziów Trybunału w tym samym czasie. To bowiem prowadzi do sytuacji, w której przekreśla się znaczenie indywidualnego charakteru kadencji sędziego, co jest szczególnie widoczne wówczas, gdy jednocześnie może dojść do wyboru łącznie więcej niż siedmiu sędziów. W takim przypadku w istocie większość składu TK byłaby zasadniczo odnawiana jednocześnie co kolejne dziewięć lat. W konsekwencji to większość sejmowa każdorazowo ukształtowana w danym momencie co 9 lat decydowałaby o większości pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego na kolejne dziewięć lat. To z kolei stanowi w ocenie wnioskodawców istotne zagrożenie dla demokratycznego ustroju Rzeczypospolitej, bowiem w istocie prowadzi do swoistego „zabetonowania” systemu i istotnego osłabienia znaczenia mandatu demokratycznej większości wybieranej w międzyczasie. Większość bowiem składu sędziów TK w istocie odzwierciedlać może wybór poprzedniego Sejmu nawet na dwie kolejne kadencje parlamentu.

Stosowne mechanizmy tego rodzaju są przewidziane właśnie na wypadek zagrożenia realizacji wspomnianych zasad wprost w niektórych prawodawstwach

obcych (zob. np. 159 Konstytucji Hiszpanii, art. 115g niemieckiej Ustawy Zasadniczej, art. 24 ust. 4 Ustawy Zasadniczej Węgier). Mimo ich braku wprost w Konstytucji RP oraz w ustawodawstwie konkretyzującym normy konstytucyjne nie można zakładać, że polski ustrojodawca dopuszcza istnienie stanu niezgodnego z założeniami i zasadami konstytucyjnymi odnoszącymi się do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nawet zatem jeśli sama Konstytucja nie przewiduje odpowiednich szczegółowych norm gwarancyjnych, należy tym bardziej uznać, że ich istnienie wymagane jest w ustawie na wypadek „pokus” naruszania wskazanych powyżej zasad konstytucyjnych.

Na zasadność wprowadzenia tego typu rozwiązań wskazuje także w swoich opiniach Komisja Wenecka, która wskazuje, że „[u]trzymanie kadencji obecnych sędziów, których mandat nie wygaśnie w tym momencie, przyniosłoby dodatkową korzyść w postaci rozłożenia w czasie przyszłych nominacji, co uniemożliwiłoby wybór 15 sędziów za jednym zamachem przy użyciu tej samej większości kwalifikowanej” (Komisja Europejska na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Opinia dotycząca projektów zmian w Konstytucji dotyczących Trybunału Konstytucyjnego oraz dwóch ustaw o Trybunale Konstytucyjnym, przyjęta przez Komisję Wenecką na 141. sesji Plenarnej* (Wenecja, 6–7 grudnia 2024 r.), s. 11). **Komisja Wenecka trafnie zauważa, że stopniowa zmiana składu Trybunału pozwala uniknąć nagłej i natychmiastowej ingerencji naruszającej niezależność tej instytucji** (Draft, pkt 53).

W opinii Komisji Weneckiej w odniesieniu do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2024 r. wskazano ponadto, że Komisja „z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zarówno ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jak i projekty zmian w konstytucji zostały już uwzględnione większością trzech piątych głosów, aby zapewnić ponadpartyjne poparcie w Sejmie, w celu odpolitycznienia wyborów sędziów konstytucyjnych, również w świetle jej wcześniejszego zalecenia dla Polski dotyczącego konstytucji *“która ma zostać zmieniona w dłuższej perspektywie w celu wprowadzenia większości kwalifikowanej dla wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, połączonej ze skutecznym mechanizmem przeciwdziałania impasowi”* (Komisja Europejska na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Opinia dotycząca projektów zmian w Konstytucji*, s. 16).

Konstytucja nie precyzując wymaganej większości głosów dla wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zasadzie kwestię tę pozostawia ustawodawcy, przy czym

należy uznać za a limine niekonstytucyjną możliwość wyboru sędziego TK zwykłą większością głosów. Komisja Wenecka podnosi, że „odpowiedni próg głosów jest zasadniczo kwestią polityczną, a nie prawną, można na przykład przewidzieć, że sędziowie konstytucyjni są wybierani w Sejmie większością dwóch trzecich głosów, przy czym większość trzech piątych głosów jest stosowana jako mechanizm zapobiegający impasowi” (Komisja Europejska na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Opinia dotycząca projektów zmian w Konstytucji*, s. 16, pkt 47).

Nie można zapominać, że Konstytucja stanowi akt prawny, którego wykładnia powinna uwzględniać okoliczności faktyczne i prawne oraz implikacje ustrojowe związane z wadliwymi rozwiązaniami prawnymi w aktach niższej rangi. W ustawie zasadniczej brak w szczególności mechanizmu, który jednoznacznie pozwala na zapobieżenie niebezpieczeństwu jednoczesnego wyboru „grupowego” większości sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji zaburzenia zasady indywidualnego charakteru kadencji sędziów Trybunału oraz zasady państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP). W związku z tym należy uznać, że konieczne jest poszukiwanie w ramach samej Konstytucji takiego kierunku jej wykładni, który pozwoli uniknąć negatywnych skutków tezy o istnieniu w tym zakresie „luki konstytucyjnej”. Trudno bowiem zgodzić się z tezą, iż ustrojodawca, przewidując istnienie indywidualnej kadencji sędziów TK i tym samym odrzucając możliwość jednoczesnego ich „grupowego” wyboru, w konsekwencji zaś ryzyka „zabetonowania” większości składów na okresy dziesięcioletnie, godził się z możliwością takiego manipulowania w praktyce wyborami sędziów TK, by taki właśnie cel określona większość polityczna osiągnęła. Stanie się tak wówczas, gdy – jak ma to aktualnie miejsce – odpowiednia większość parlamentarna zaniecha wyboru indywidualnego, odwlekając w czasie bez podstawy faktycznej i prawnej taki wybór, świadomie dążąc do wykreowania efektu w postaci „grupowych” kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Jak wskazuje Komisja Wenecka, wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego większością kwalifikowaną przyczyniłby się „w pewnym stopniu do oderwania wyboru sędziów konstytucyjnych od ówczesnej większości politycznej” (Komisja Europejska na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Opinia dotycząca projektów zmian w Konstytucji*, s. 16, pkt 47). Wypada dodać, że mechanizm większości kwalifikowanej

pozwała na każdorazowe uwzględnienie stanowiska stronnictwa, które – jak ma to miejsce w obecnej kadencji Sejmu – cieszy się największym poparciem społecznym w wyborach parlamentarnych, choć jednocześnie nie kształtuje większości koalicyjnej. Tym samym większość kwalifikowana w należyтым zakresie oddaje zasadę państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP) oraz reprezentacji i zwierzchnictwa Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli (art. 4).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że jedynym rozwiązaniem pozwalającym na zapobieżenie takim manipulacjom z naruszeniem fundamentalnych zasad konstytucyjnych, jest wskazanie, iż Konstytucja mimo braku wskazania wprost w art. 194 mechanizmu (sposobu) głosowania większością kwalifikowaną, dla uzyskania odpowiedniego ponadpartyjnego charakteru wyborów w sytuacji zbiegu początku kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a także w każdym kolejnym przypadku, wymaga odpowiedniego rozwiązania pozytywnego wprowadzonego jako rodzaj bezpiecznika (normy gwarancyjnej) w ustawie. Jakkolwiek zatem nie ma jednolitych rozwiązań w tym zakresie ani sama Konstytucja ich nie określa, to oznacza, iż art. 194 Konstytucji ich wymaga. W rezultacie tego wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego większością bezwzględną nie spełnia standardu konstytucyjnego wyznaczonego indywidualnym charakterem kadencji, o którym mowa w art. 194.

W tym kontekście jedynie na marginesie należy odnotować, że manipulacji wyborami na stanowiska sędziów TK sprzyja także uznanie, iż dopuszczalne jest normowanie trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Regulaminie Sejmu, skoro w tym zakresie Konstytucja, inaczej niż w odniesieniu do trybu ustawodawczego, nie zawiera żadnych ograniczeń szybkiego przyjmowania i zmieniania rozwiązań odpowiadających doraźnym potrzebom aktualnej większości parlamentarnej, bez szczegółowej analizy ich konsekwencji dla systemu prawa i praktyki (zob. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. K 47/15).

Powyższe oznacza, że jakkolwiek Konstytucja nie przesądza wprost odpowiedniej większości do wyboru sędziów TK, to jednak z normy art. 194 w związku z art. 2 i 4 Konstytucji należy wywieść, że uzasadnione jest przynajmniej w przypadku złamania zasady ciągłości nieuzasadnionej nadzwyczajnymi, przejściowymi okolicznościami, wprowadzenie wymagania głosowania nad kandydatami na stanowiska sędziów TK

większością kwalifikowaną, oddającą reprezentatywność układu demokratycznego w Sejmie.

Rozstrzygnięcie w tym zakresie pozwala na odejście od modelu, wedle którego to jedynie czynnik polityczny determinowany działaniami (a w istocie zaniechaniami) zmierzającymi do naruszenia standardu konstytucyjnego, decydował o decyzji wyboru sędziego TK. Zgodzić się przy tym trzeba też ze stanowiskiem Komisji Weneckiej, że „zmiana większości potrzebnej do wyboru sędziów konstytucyjnych nie powinna być pozostawiona wyłącznie zwyktemu ustawodawstwu” (Opinia, s. 17, pkt 53).

Niebezpieczeństwo związane z wyborem większością bezwzględną było także wskazywane w związku z propozycją ustawy o TK z 2024 r., jednak samo ustalenie mechanizmu wyboru większością kwalifikowaną w ustawie bez uznania, iż mechanizm taki znajduje wyraźne wskazanie, a przynajmniej ogólne potwierdzenie w treści norm konstytucyjnych, stwarza ryzyko manipulacji i zmian większości ustawowo określonej w przyszłości. Już w 2016 r. Komisja Wenecka zalecała zmianę konstytucji *"w celu wprowadzenia większości kwalifikowanej przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, w połączeniu ze skutecznym mechanizmem zapobiegającym impasowi"* (Komisja Europejska na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Opinia dotycząca projektów zmian w Konstytucji*, s. 18, pkt 53).

W swojej Opinii Komisja Wenecka wskazywała, że nie powinno się powoływać wszystkich sędziów zgodnie ze preferencjami jednej partii: „W związku z tym kadencje sędziów konstytucyjnych nie powinny pokrywać się z kadencjami parlamentu”. W raporcie z 1997 r. Komisja wyjaśniła, co rozumie pod pojęciem pluralizmu: „Wymiar sprawiedliwości konstytucyjnej musi poprzez swój skład gwarantować niezależność wobec różnych grup interesów oraz przyczyniać się do kształtowania dorobku orzeczniczego, który uwzględnia ten pluralizm” (*La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie*, no. 20 (1997), CDL-STD(1997)020, s. 21).

Tymczasem zdaniem wnioskodawców dokonane w praktyce zaniechania doprowadziły do powstania sytuacji, która wymaga ustalenia, iż art. 194 ust. 1 Konstytucji wyklucza ich petryfikację.

Niezgodne z powyższymi wzorcami w tym w szczególności z zasadą państwa demokratycznego, zwierzchnictwa Narodu, legitymacji demokratycznej władz

publicznych (konstytucyjnych), jak również ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego i ciągłości kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest pominięcie w ramach regulacji ustawowej zasad wyboru na stanowiska sędziów Trybunału zasady wyboru proporcjonalnego w stosunku do liczby miejsc wolnych w Trybunale Konstytucyjnym, kandydata zgłoszonego przez grupę posłów działających w imieniu klubu parlamentarnego z najliczniejszą liczbą posłów w danej kadencji Sejmu.

Indywidualny charakter kadencji przewidziany w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP zakłada wybór, który uwzględnia zróżnicowanie reprezentacji parlamentarnej i zasad zwierzchnictwa oraz przedstawicielstwa. W konsekwencji konieczne jest w procedurze wyboru uwzględnienie zasady tańcucha legitymacji demokratycznej, która dotyczy także reprezentatywności składu Trybunału Konstytucyjnego (art. 2 i 4 Konstytucji RP). Jako konstytucyjny organ władzy sędziowskiej Trybunał powinien w swoim składzie odpowiednio ukształtowanym być wybierany w taki sposób, by zasady wyboru szanowały wybory Narodu, a w przypadku wyboru sędziów TK dokonywanego przez Sejm i w przypadku wyboru większej liczby sędziów – wybór odzwierciedlał rzeczywistą demokratyczną reprezentację w Sejmie, a tym samym pośrednio – reprezentację Narodu w Trybunale Konstytucyjnym. Ten ostatni nie jest bowiem uwolniony od nakazu konstytucyjnego sprawowania władzy w imieniu Narodu, mimo tego, że jego legitymacja demokratyczna wskutek wyboru sędziów TK przez Sejm pozostaje jedynie pośrednia.

Legitymacja demokratyczna wybieranych sędziów TK powinna zatem pozostawać, w miarę możliwości, proporcjonalna w stosunku do legitymacji demokratycznej bezpośredniej wynikającej z wyboru parlamentarzystów przez Naród. Wymaganie to, wywodzone z art. 2 i 4 Konstytucji RP, nie zostaje zniwelowane przez regułę niezależności sędziów Trybunału, nawet z uwagi na fakt, iż – jak trafnie podnosi w swojej opinii Komisja Wenecka – „[p]odczas gdy posłowie do parlamentu w sposób uprawniony reprezentują idee partii politycznych, rola sędziów sądów konstytucyjnych jest zupełnie inna. **Sędziowie konstytucyjni mają „obowiązek niewdzięczności” wobec organu, który ich wybrał lub powołał.** Mogą zostać zgłoszeni przez partię i wybrani przez posłów tej samej partii, lecz nigdy nie mogą tej partii reprezentować. Jako sędziowie są niezależni, a ich lojalność należy się Konstytucji, a nie tym, którzy ich wybrali” (*Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional*

*Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), s. 21)*

W ocenie wnioskodawców Sejm dokonując wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w sytuacji opróżnienia większej liczby miejsc, w tym wówczas, gdy miałyby ona w ramach jednej kadencji Sejmu przekraczać liczbę większości pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, nie może ignorować i nie uwzględnić w ramach wyboru kandydatów, proporcjonalnie do liczby wolnych stanowisk sędziowskich, zgłoszonego przez wnioskodawców reprezentujących największy mający legitymację demokratyczną klub parlamentarny. Uwzględnienie odpowiedniego mechanizmu wyboru w tym zakresie umożliwiającego wybór osoby wskazanej przez kluby parlamentarne w proporcji do ich reprezentatywności w Sejmie umożliwia odzwierciedlenie w składzie Trybunału Konstytucyjnego reprezentatywnej większości, przyznając tym samym sędziom Trybunału, a w konsekwencji Trybunałowi jako demokratycznej, konstytucyjnej instytucji władzy sądowniczej, odpowiednią (aktualną) legitymację demokratyczną.

#### **4. Niekonstytucyjność art. 4 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim nakłada na Prezydenta RP obowiązek odebrania ślubowania od osoby wybranej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w trybie i na zasadach, o podstawie prawnej wadliwości których orzekł Trybunał Konstytucyjny**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: „Ślubuję uroczyście przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków sędziego Trybunału Konstytucyjnego służyć wiernie Narodowi, stać na straży Konstytucji, a powierzone mi obowiązki wypełniać bezstronnie i z najwyższą starannością”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg.”.

Jak zauważono w orzecznictwie Trybunału, będąc świadkiem i uczestnikiem aktu ślubowania osoby wybranej na sędziego Trybunału, Prezydent RP „jest jednocześnie gwarantem praworządności wyboru” (postanowienie TK z 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11). Przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego Prezydent jest

oczywiście obowiązany współdziałać z Sejmem, realizując zasadę rzetelności i sprawności działania państwa (zob. wyrok TK z 29 lipca 2025 r., Kp 3/24).

Trafnie podnosi się też, że nie sposób przyjąć, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej będący głową Państwa i strażnikiem Konstytucji o bezpośredniej najpełniejszej legitymacji demokratycznej od Narodu mógłby „odebrać” ślubowanie od osoby wybranej na sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP w sytuacji, która nie gwarantuje praworządności wyboru. Uczestnicząc w procedurze kreacji sędziów Trybunału poprzez odebranie ślubowania Prezydent RP zapewnia im niezbędną demokratyczną legitymizację. Urzeczywistnia się w ten sposób podstawowa zasada ustroju Rzeczypospolitej, wynikająca z art. 2 Konstytucji – zasada demokratyzmu. W świetle Konstytucji władza sądenia w imieniu Rzeczypospolitej wymaga demokratycznej legitymizacji i trwałego uzasadnienia w woli suwerena (art. 4 Konstytucji, zob. wyrok TK z 24 listopada 2021 r., K 6/21).

W sytuacji wątpliwości co do prawidłowości wyboru na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego właściwą postawą strażnika Konstytucji powinno być wstrzymanie odebrania ślubowania do czasu wyjaśnienia wątpliwości, zaś w przypadku ustalenia w ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezgodności z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wyboru takiej osoby Prezydent powinien odmówić odebrania ślubowania.

Tymczasem w świetle kontrolowanego przepisu wobec braku stosownego zastrzeżenia Prezydent ma być w każdym przypadku obowiązany, nawet w sytuacji występowania obiektywnych wątpliwości co do okoliczności towarzyszących wyborowi, a wręcz w przypadku wyboru dokonanego na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, do „odebrania” ślubowania. W praktyce funkcjonowania państwa nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji skrajnych, ekstraordynaryjnych, które obiektywnie zobowiązują Prezydenta do ochrony fundamentalnych wartości konstytucyjnych, takich jak zasada demokratyzmu, zasada państwa prawa, zasada legalizmu, trójpodział władzy, niezależność Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość jego sędziów oraz prawidłowa obsada składu Trybunału przez wstrzymanie się z odbiorem ślubowania (wyrok TK Z z 29 lipca 2025 r., Kp 3/24).

Ślubowanie składane przez osobę wybraną na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z orzecnictwem 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 Trybunału Konstytucyjnego, stosunek 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. Z kolei Zgromadzenie Ogólne tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta. Sędzią jest zatem osoba wybrana przez Sejm, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta.

Art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Podstawową konsekwencją tego przepisu 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. 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 ciężącego 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 TK z 28 maja 2024 r., U 5/24 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Powyższe prowadzi do wniosku, iż w wypadku uruchomienia procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do oceny hierarchicznej zgodności przepisów stanowiących podstawę prawną wyboru sędziów TK (Regulaminu Sejmu, ustawy), Prezydent RP powinien być zobowiązany do powstrzymania się z odebraniem ślubowania od wybranych na podstawie takich przepisów osób do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku rozstrzygającego o ich zgodności z regulacjami wyższego rzędu, zaś w przypadku wyroku negatoryjnego (tj. o niezgodności podstawy wyboru na

urząd sędziego) Prezydent powinien odmówić odebrania ślubowania, a to z uwagi na nieskuteczność (nieważność) tak dokonanego wyboru. Jest to jego konstytucyjny obowiązek jako osoby stojącej na straży porządku konstytucyjnego i zasad demokratycznego państwa prawnego, jak również jednego z adresatów wyroków Trybunału Konstytucyjnego, mających także w stosunku do Prezydenta RP atrybut ostateczności i mocy wiążącej (art. 2 i 190 ust. 1 Konstytucji RP).

## **5. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego**

Obsadzenie stanowisk sędziowskich następuje wraz z dopełnieniem ostatniej czynności doniosłej prawnie, tj. złożeniem skutecznie ślubowania osób wybranych na sędziów Trybunału wobec Prezydenta, derogacja podstawy prawnej ich wyboru ma ten skutek, że w sytuacji wstrzymania się przez Prezydenta z odebraniem ślubowania dalsze postępowanie w tym zakresie, tj. po dokonaniu wyboru przez Sejm na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, powinno zostać przerwane i zamknięte (zob. tak wprost wyrok TK w sprawie o sygn. K 34/15). Dokończenie tego postępowania jest niedopuszczalne, ponieważ podstawa prawna jednego z jego etapów została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną.

Ponieważ zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenie Trybunału ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, to z chwilą wejścia w życie orzeczenia o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją żaden organ państwa nie będzie miał podstaw prawnych do kwestionowania - jako niekonstytucyjnych - tych przepisów regulujących element procedury wyboru sędziego Trybunału, które Trybunał uznał w tym wyroku za zgodne z Konstytucją. Wówczas będzie możliwe dopełnienie procedury nominacyjnej i objęcie urzędu przez nowo wybrane osoby na podstawie tych przepisów.

Inaczej będzie jednak w sytuacji, gdyby – co w ocenie wnioskodawców powinno nastąpić – Trybunał uznał, że przepisy zaskarżone w niniejszej sprawie są niezgodne z odpowiednimi normami konstytucyjnymi wskazanymi jako wzorce kontroli konstytucyjności.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału oraz jednolitym stanowiskiem doktryny, przepisy uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją nie mogą być stosowane do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Z uwagi na fakt, iż skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego odnoszą się do zdarzeń, które mają miejsce po wydaniu wyroku przez Trybunał (skutek *ex nunc*), ale jednocześnie mogą być podstawą wznawiania postępowań na podstawie przepisów, które uznane zostały następnie za niezgodne z Konstytucją, wnioskodawcy wnoszą o określenie w wyroku wydanym w niniejszej sprawie jego skutków, a to z uwagi na konieczność zapewnienia pewności prawa i niedopuszczalności podważania zdarzeń i skutków, które w zakresie objętym zaskarżonymi przepisami nastąpiły przed wydaniem orzeczenia w niniejszej sprawie – z pominięciem jednak zdarzeń dokonanych na podstawie przepisów w okresie poprzedzającym wydanie wyroku - w okresie 18 miesięcy przed jego wydaniem.

Zastrzeżenie takie wynika z konieczności zapewnienia stabilności oraz ciągłości działania Trybunału Konstytucyjnego jako organu konstytucyjnego oraz stabilności urzędu sędziego, jak również niepodważalności orzeczeń Trybunału. Określenie skutków wyroku Trybunału w niniejszej sprawie jest konieczne niezależnie od tego, iż w polskim porządku prawnym brak jest procedury umożliwiającej wznawianie postępowań odnoszących się do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w razie „domknięcia” procedury nominacyjnej poprzez odebranie ślubowania od osoby wybranej przez Prezydenta RP. Nie można jednak pozostawić zagadnienia ewentualnych skutków wyroku pozostawionego swobodzie wykładniczej innych organów stosujących prawo i w ocenie wnioskodawcy konieczne jest tym samym rozstrzygnięcie tej kwestii wprost dla zapewnienia pewności prawa i obrotu prawnego w sentencji wyroku.

Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał ma kompetencję do określenia daty utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, w inny sposób aniżeli przez wskazanie, że jest to data ogłoszenia wyroku. W doktrynie prawa dominuje pogląd, że ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy w ramach przedziału okresu, o którym mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, może nastąpić także na przeszłość, tj. ze skutkiem utraty w określonym czasie przed wydaniem wyroku (zob. np. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 69;

K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, PiP 2003, nr 9, s. 14; A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XX-lecia*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 101; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 953–958; K. Zaradkiewicz, *Uzupełniające instrumenty sanacji hierarchicznej spójności norm wprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 399–400). Za dopuszczalnością wstecznego określenia terminu utraty mocy przez niekonstytucyjny przepis opowiedział się także sam Trybunał Konstytucyjny – zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2004 r., K 24/03, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 23; zob. też np. postanowienie TK z 21 marca 2000 r., K 4/99.

Ostateczność i powszechna moc obowiązująca wyroku wydanego na skutek rozpoznania niniejszego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny oznacza, że w świetle Konstytucji nie może on zostać skutecznie zakwestionowany przez inne organy państwa. Organy te są natomiast zobowiązane do jego wykonania i respektowania. Jednak w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie o czasowym zakresie utraty mocy przez niekonstytucyjne przepisy w świetle dotychczasowej praktyki nierespektowania wyroków Trybunału należy uznać za konieczne, zważywszy poważne ryzyko ignorowania przez aktualną większość polityczną orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym wnosimy jak na wstępie.

Załączniki:

1. Lista podpisów postów na Sejm RP X kadencji,
2. Cztery odpisy wniosku.