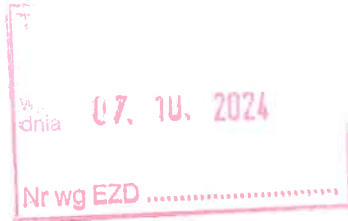


PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 7 października 2024 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- I. art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych,
- II. art. 16 ust. 2 z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji,
- III. art. 17 ust. 2 w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu z art. 126 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 127 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji,
- IV. art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy, które poprzez przyjęcie niedookreślonych ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie gwarantują wykonania konstytucyjnego

- nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału z art. 194 ust. 1 Konstytucji,**
- V. art. 20 ust. 2 w zakresie, w jakim ustanawia dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej termin „nie później niż 14 dni od dnia wyboru przez Sejm sędziego Trybunału” do umożliwienia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego uroczystego złożenia ślubowania z art. 126 ust. 2 i ust. 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji,**
- VI. art. 20 ust. 3 ustawy z art. 7 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji,**
- VII. art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 ustawy w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku z art. 194 ust. 1, art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji.**

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2024 r. Marszałek Sejmu, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej również: zaskarżona ustawa lub u.TK).

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu w dniu 6 marca 2024 r. jako przedłożenie poselskie, zawarte w druku sejmowym nr 253. W dniu 26 kwietnia 2024 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, po czym projekt ten został skierowany do dalszych prac do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 23 lipca 2024 r. Sejm uchwalił ustawę w dniu 24 lipca 2024 r. Następnie ustawa została przekazana do Senatu, który w uchwale podjętej w dniu 31 lipca 2024 r. wniósł do tekstu ustawy 66 poprawek. W dniu 13 września 2024 r. Sejm przyjął 64 poprawki Senatu, ustalając tym samym ostateczny tekst ustawy.

Według uzasadnienia do projektu ustawy celem zaskarżonej ustawy jest wprowadzenie kompleksowej regulacji na nowo kształtującej ustrój Trybunału Konstytucyjnego, status jego sędziów oraz postępowanie przed nim. Zastąpić ma ona dwie obowiązujące ustawy z 30 listopada 2016 r.: o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej również u.o.t.p.TK) oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej również u.s.s.TK).

Ustawa składa się ze 125 artykułów, podzielonych na 8 rozdziałów – „Przepisy ogólne”, „Organy Trybunału”, „Sędziowie Trybunału”, „Postępowanie przed Trybunałem”, „Orzeczenia Trybunału”, „Koszty postępowania”, „Kancelaria Trybunału”, „Przepis końcowy”, przy czym rozdziały „Sędziowie Trybunału” i „Postępowanie przed Trybunałem” mają swoją systematykę wewnętrzną w postaci oddziałów.

Uzasadniając zasadnicze motywy uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, autorzy projektu wskazali, że: „Kryzys konstytucyjny związany z nieprawidłowym wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wadliwym powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, widocznym deficytem niezależności i niezawisłości, brakiem stabilności podstaw normatywnych funkcjonowania Trybunału doprowadził do znaczącego obniżenia jakości orzeczeń, a także destabilizacji organizacyjnej Trybunału. Przejawia się ona m.in. notorycznym odwoływaniem zaplanowanych wcześniej rozpraw oraz częstymi i nie do końca jasnymi zmianami w składach orzekających. Skutkiem erozji zaufania publicznego był także znaczący spadek liczby skarg konstytucyjnych, pytań prawnych oraz wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji także widoczny spadek liczby wydawanych rozstrzygnięć.” Dlatego też: „W związku z przywołanymi wyżej faktami konieczne jest opracowanie i uchwalenie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, by na jej podstawie rozpoczął się proces przywracania zdolności Trybunału Konstytucyjnego do prawidłowej realizacji jego konstytucyjnych funkcji i zadań oraz odbudowy zaufania do procesu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.” (por. uzasadnienie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawartego w druku sejmowym nr 253, s. 36).

Na wstępie uzasadnienia wniosku należy wyraźnie podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny odgrywa doniosłą rolę ustrojową i jest istotnym elementem demokratycznego państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy powołanym do orzekania o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (za zgodą wyrażoną w ustawie), zgodności przepisów wydanych przez centralne organy władzy państwowej z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, zgodności z Konstytucją celów działania partii politycznych i do rozpoznawania skarg konstytucyjnych.

O doniosłości statusu i roli ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego przesądza nie tylko powszechna moc obowiązująca orzeczeń, ale w szczególności kompetencja Trybunału do kontroli norm prawnych oraz kompetencja do rozpatrywania skarg konstytucyjnych. Ustrojodawca powierzył bowiem rozstrzyganie o zgodności z Konstytucją stanowionego prawa tylko jednemu organowi. Również tylko jednemu organowi ustrojodawca powierzył

rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Przez takie określenie roli Trybunału Konstytucyjnego ustrojodawca przypisał mu kluczową dla Rzeczypospolitej Polskiej rolę – utrzymania porządku konstytucyjnego rozumianego jako badanie, czy wszystkie obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej przepisy prawa mieszczą się w ramach Konstytucji i czy wszystkie konstytucyjne organy państwa działają w granicach Konstytucji. W istocie ustrojodawca powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu rolę utrzymania polskiego porządku prawnego przez wskazanie ostatecznego znaczenia norm konstytucyjnych i eliminowanie norm niekonstytucyjnych. Wszystkie organy państwa są związane rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie dotyka bardzo skomplikowanych zagadnień prawnych. Stanowi także ważny impuls dla prawodawcy. Pomaga bowiem w dostosowaniu prawa, w tym regulującego status jednostki, do standardów wynikających z Konstytucji.

Rolę stabilizatora ustroju pełni przede wszystkim sama Konstytucja. Jej obowiązywanie oznacza mniejsze lub większe ograniczenie zakresu kompetencji podmiotów sprawujących władzę publiczną. Trybunał Konstytucyjny w polskim porządku konstytucyjnym zapewnia rzeczywistą i efektywną realizację norm konstytucyjnych. Funkcja stabilizująca Trybunału Konstytucyjnego stanowi pochodną funkcji samej Konstytucji. Niezależnie zatem od istniejących w debacie politycznej, często nieuzasadnionych ocen co do rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego i jego skutków lub jego umocowania albo funkcjonowania, kontrola zgodności stanowionego prawa z Konstytucją jest niezbędna dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Wszelkie zatem opinie lub postulaty dotyczące ustroju i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, w tym statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego i skutków jego orzeczeń, nie mogą podważać jego konstytucyjnej roli oraz przepisów Konstytucji.

Ustrojodawca w art. 197 Konstytucji nakazał określenie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem w drodze ustawy. Uchwalona, nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym powinna zapewniać realizację przepisów konstytucyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza, że swoboda ustawodawcy podlega w tym zakresie ograniczeniom. Z jednej strony regulacje te nie mogą wkraczać w materię konstytucyjną. Z drugiej strony przepisy wydane na podstawie art. 197 Konstytucji muszą spełniać konkretne standardy, a więc powinny zostać wydane nie tylko w zgodzie z zasadą poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa, lecz powinny zostać

sformułowane w taki sposób, aby zapewnić sprawne, rzetelne i efektywne działanie Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodność z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając parlamentu, a dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji jest nie tylko pierwszym zobowiązaniem Prezydenta RP (art. 130 Konstytucji), ale też jego podstawowym zadaniem, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Jednym ze środków w dyspozycji Prezydenta RP w tym obszarze jest inicjowanie prewencyjnej kontroli zgodności z Konstytucją ustawy, uchwalonej przez parlament i przedstawionej do podpisu przez Marszałka Sejmu.

Przeprowadzona analiza prawna ustawy przedstawionej przez Marszałka Sejmu do podpisu w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że szereg jej przepisów wzbudza poważne wątpliwości konstytucyjne. Z tych względów, podjąłem decyzję o skierowaniu ustawy z dnia 13 września 2024 r. do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jej zgodności z Konstytucją, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku.

Przed przedstawieniem szczegółowego uzasadnienia poszczególnych zarzutów niezgodności wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z Konstytucją, wobec ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym można sformułować generalne zastrzeżenie, iż nie zawiera ona takiego *quantum* nowości normatywnych, aby uzasadniało to uchwalenie nowej ustawy. Ustawa powieliła zdecydowanie większość rozwiązań obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek obie ustawy mają ulec uchyleniu na mocy ustawy z dnia 13 września 2024 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Wprowadzenie niektórych, niebędących przedmiotem zaskarżenia, nowych rozwiązań uwzględniających pewne wskazania przedstawicieli doktryny prawa oraz niektóre doświadczenia z praktyki instytucjonalnej, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, powinno nastąpić wyłącznie przez nowelizację obowiązujących ustaw, tj. u.o.t.p.TK i u.s.s.TK.

Podnoszony przez autorów projektu zaskarżonej ustawy argument, że aktualnie: „Przyjęty dualizm normatywny jest nieuzasadniony i prowadzi do niespójności.” (por. uzasadnienie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawartego w druku sejmowym nr 253, s. 35) nie tylko nie został dostatecznie uzasadniony, ale również nie znajduje dostatecznego oparcia w aktualnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście innych zasadniczych motywów uchwalenia ustawy - rzekomego nieprawidłowego wyboru 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VIII kadencji, skutkującego tym, że w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego uczestniczą osoby nieuprawnione do orzekania oraz rzekomego nieprawidłowego wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (por. uzasadnienie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawartego w druku sejmowym nr 253, s. 35 i s. 36), należy wskazać, iż nie znajdują one potwierdzenia w prawidłowo ocenionym stanie faktycznym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w stanowiskach jego organów.

W świetle uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 sierpnia 2024 r. odnoszącej się do uchwały Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, podkreślenia wymaga, że Trybunał w związku ze zgłaszanymi przez uczestników postępowań przed Trybunałem wniosków o wyłączenie sędziego, czterdziestokrotnie uznał, że brak jest podstaw do wyłączenia sędziów, których status autorzy projektu ustawy w uzasadnieniu zakwestionowali.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w wyżej powołanej uchwale wyraźnie zaznaczyło, że wszyscy obecni sędziowie Trybunału zostali wybrani w sposób obowiązujący w Polsce od 1990 r., a zatem przez większość sejmową. Następnie złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP i zostali dopuszczeni do orzekania. Zgodność z Konstytucją przepisów, na podstawie których został dokonany wybór 3 sędziów TK, a których status podważyli autorzy projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a tym samym parlament przez uchwalenie zaskarżonej ustawy, nie została dotychczas zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego uznało próbę podważania statusu aktualnych sędziów TK przez Sejm za fundamentalne zagrożenie dla praworządności.

Nie sposób przy tym pominąć, iż zarzuty podniesione przez autorów projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym były przedmiotem oceny Trybunału w jego orzecznictwie. W wyroku z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie o sygn. akt U 5/24. Trybunał orzekł, że: „Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198) jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1, art. 10 w związku z art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”. Trybunał w uzasadnieniu wyroku wskazał między innymi, że: „W polskim systemie prawnym nie istnieją organy ani mechanizmy, które umożliwiałyby weryfikację legalności wyboru sędziów

Trybunału.” Trybunał podkreślił także, że „Skład Trybunału w każdej rozpoznawanej przez niego sprawie jest obsadzany prawidłowo, a wszyscy zasiadający w nim sędziowie są wybrani legalnie. Kwestionowanie statusu sędziów Trybunału, mimo że jest nieskuteczne, godzi w porządek konstytucyjny i deprecjonuje rolę polskiego sądu konstytucyjnego, wpływając destabilizująco na porządek prawny (podobnie w postanowieniu o sygn. P 7/20).” (por. pkt 7.1.4. uzasadnienia wyroku). Trybunał zaznaczył również, że: „Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego stanowi prerogatywę Prezydenta, a wybór kandydatów na Prezesa TK jest wyłączną kompetencją Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm nie posiada żadnego umocowania do recenzowania decyzji Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego.” (por. pkt 7.2. uzasadnienia wyroku). W podsumowaniu natomiast uzasadnienia wyroku Trybunał stwierdził, że: „[...] obowiązujące prawo nie przewiduje procedury wznowienia wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, od którego Prezydent odebrał ślubowanie, Sejm nie posiada kompetencji do oceny prawidłowości wyboru sędziego TK po rozpoczęciu przez niego kadencji, Trybunał Konstytucyjny nigdy nie orzekł o legalności lub konstytucyjności jakiegokolwiek uchwały Sejmu dokonującej wyboru sędziego TK, Sejm nie posiada kompetencji do prawnie wiążącej oceny prawidłowości wyboru kandydatów na Prezesa TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego ani do prawnie wiążącej oceny postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Stanowiąc o prawidłowości wyboru sędziów TK, od których Prezydent odebrał ślubowanie oraz o prawidłowości powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i czasie sprawowania urzędu przez Prezesa TK, Sejm w treści uchwały wkroczył w kompetencje zastrzeżone dla organu władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny i kompetencje organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent. Uchwała rażąco narusza zatem konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz oraz konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności Trybunału od innych władz [...]” (por. 7.3. uzasadnienia wyroku).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie sygn. akt U 5/25 i zawarte w uzasadnieniu wyroku oceny prawne Trybunału dyskwalifikują zatem powyżej przedstawione, zasadnicze motywy uchwalenia przez Sejm ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

I. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 10 zaskarżonej ustawy do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Zgromadzenie Ogólne) należy wyznaczanie składów orzekających, o których mowa w art. 53 u.TK, oraz dokonywanie zmian w tych składach. Stosownie do art. 54 ust. 1 u.TK: „Zgromadzenie Ogólne wyznacza, na wniosek Prezesa Trybunału, sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcę, według kolejności alfabetycznej, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw.”. W świetle ust. 2 tego przepisu: „Zgromadzenie Ogólne dokonuje, na wniosek Prezesa Trybunału lub przewodniczącego, zmian w składach orzekających. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Na podstawie art. 8 ust. 2 u.TK: „Posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego zwołuje Prezes Trybunału co najmniej raz w miesiącu, z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej trzech sędziów Trybunału. Prezes Trybunału ustala porządek posiedzenia i przewodniczy obradom.”. W świetle art. 9 ust. 2 u.TK uchwały w sprawie wyznaczenia składów orzekających lub dokonywania zmian w tych składach Zgromadzenie Ogólne podejmuje zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zostało wskazane, że: „[...] Wiele dotychczasowych uprawnień i kompetencji Prezesa Trybunału zostało przeniesionych do katalogu uprawnień i kompetencji Zgromadzenia. Ma to na celu podkreślenie i nadanie realnego wymiaru zasadzie kolegialności w działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz ograniczenie tym samym możliwości jednoosobowego wpływania przez Prezesa Trybunału na działalność orzeczniczą tego organu. W szczególności należy zauważyć, że projekt przewiduje powierzenie Zgromadzeniu kompetencji do wyboru składów orzekających Trybunału oraz dokonywania w nich zmian. Modyfikacja ta stanowi konsekwencję głębokich wątpliwości prawnych, jakie towarzyszyły praktyce dokonywania licznych zmian składów orzekających w ostatnich latach przez osobę pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału.” (por. uzasadnienie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawarte w druku sejmowym nr 253, s. 39).

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane rozwiązania budzą wątpliwości co do ich zgodności z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, co w aspekcie jednej z podstawowych funkcji Trybunału

Konstytucyjnego, jako gwaranta istnienia realnych praw i wolności obywateli, wpływa również na realizację wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa. Zaskarżona ustawa nie przewiduje bowiem żadnych, dodatkowych rozwiązań na wypadek: a) braku wniosku Prezesa TK o wyznaczenie sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy, b) niemożności skutecznego zebrania się Zgromadzenia Ogólnego, lub c) braku ustawowego kworum do podjęcia uchwały w sprawie wyznaczenia składów orzekających lub zmian w tych składach.

Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych została wyrażona wprost w preambule Konstytucji. W świetle tej zasady rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności tych, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wprawdzie badanie działalności instytucji publicznych nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, może on jednak oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją (por. wyroki TK z dnia: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Preambuła Konstytucji „stanowi ważny element określenia tożsamości konstytucyjnej przez wskazanie podstawowych zasad i wartości, na których opiera się Konstytucja” (P. Tuleja, *komentarz do Preambuły*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 22). W aktualnych poglądach doktryny prawa konstytucyjnego przeważa uznanie normatywności preambuły Konstytucji, a co najmniej niektórych jej fragmentów (L. Garlicki, M. Derlatka, *komentarz do Wstępu*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 36; J. Trzcíński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 59 i n.).

Nie ma także wątpliwości co do tego, że Trybunał upatruje w co najmniej dwóch wypowiedziach zamieszczonych w preambule Konstytucji norm prawnych lub ich elementów: „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność oraz „współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości”. Normatywny charakter preambuły Konstytucji – w szczególności w zakresie zasady sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej – przejawia się między innymi

w możliwości uczynienia jej wzorcem kontroli, w oparciu o który Trybunał Konstytucyjny może ocenić konstytucyjność poddanej ocenie normy. Także doktryna potwierdza, że dopuszczalne jest „uczynienie [P]reambuły wzorcem, w oparciu o który można stwierdzić niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego” (P. Tuleja, *komentarz do Preambuły*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 24).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przesądza, że powoływana zasada może stanowić zarówno samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa (por. wyroki TK z dnia: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08), jak również może być przywoływana w charakterze wzorca związkowego bądź pomocniczo (zob. wyroki TK z dnia: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Powyższe odnosi się również do oceny konstytucyjności przepisów regulujących organizację i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopuszczalność powołania zasady sprawności i rzetelności działalności instytucji publicznych jako wzorca kontroli konstytucyjności wobec przepisów regulujących działanie Trybunału Konstytucyjnego nie powinno budzić wątpliwości.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując rekonstrukcji oraz wykładni zasady sprawności i rzetelności stwierdził, że rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, a w szczególności tych, które stworzone zostały w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to wprost z preambuły Konstytucji, która jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymienia zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Trybunał uznał, że wprowadzić w jego kompetencjach nie leży badanie działalności tychże instytucji (ponieważ Trybunał nie bada faktów), może jednak oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją (wyroki TK z dnia: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Trybunał Konstytucyjny jest centralnym konstytucyjnym organem władzy sądowniczej (art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji). Został on powołany w szczególności do badania

hierarchicznej zgodności norm prawnych (art. 188 Konstytucji), w tym między innymi rozpoznawania skarg konstytucyjnych, których istotą jest ochrona konstytucyjnych wolności lub praw jednostki (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Trybunał, jako organ stojący na straży trójpodziału władzy oraz prymatu nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, ze swej istoty należy do kategorii organów państwowych stworzonych w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję. Niewątpliwie zatem zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Oznacza to, że uchwalając ustawę, o której mowa w art. 197 Konstytucji, ustawodawca obowiązany jest zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny sformułował kryteria oceny przepisów regulujących ustroj i procedurę działania instytucji publicznych, w tym przepisów odnoszących się do organów władzy sądowniczej. Ich spełnienie przez daną regulację przesądza o jej zgodności z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Pierwszym kryterium jest sprawność, którą należy rozumieć jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełni ustawa wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, poprzez nakazanie organowi dokonania czynności, które są ze sobą sprzeczne lub dokonania w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie bądź też dokonania dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. Ocena spełnienia przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga zatem uwzględnienia albo konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu, albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu.

Drugim kryterium jest rzetelność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością podstaw oraz konsekwencji działania instytucji publicznych. Konstytucyjnego kryterium rzetelności nie spełnia w szczególności powierzenie przez ustawodawcę danej instytucji publicznej takiej kompetencji lub ustanowienie takiej procedury, które podważałyby zaufanie do państwa, jego organów oraz stanowionego i stosowanego przez nie prawa.

Trzecim kryterium jest efektywność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią, w terminach

konstytucyjnie wyznaczonych, bądź też bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost. Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiada w szczególności regulacja skutkująca bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi. Konstytucyjna ocena przepisów regulujących ustroj i tryb postępowania instytucji publicznych w świetle kryteriów sprawności, rzetelności i efektywności wymaga każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą uchwalaniu regulacji ustawowej, a ponadto uwzględnienia treści konstytucyjnych przepisów regulujących ustroj i procedurę postępowania przed organem, którego sprawność, rzetelność i efektywność działania naruszył ustawodawca.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy zaskarżonej ustawy naruszają kryterium sprawności rozumianego jako zdolność do realizacji przyznanych Trybunałowi Konstytucyjnemu prawem kompetencji, która przejawia się w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania tej instytucji publicznej. Stwarzają ryzyko powstania sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie w stanie wykonywać podstawowych funkcji orzeczniczych w razie zajścia długotrwałych przeszkód w zebraniu się Zgromadzenia Ogólnego lub w przypadku zaistnienia sytuacji braku kworum dla podjęcia uchwały. Jak wskazano powyżej, brak jest przy tym regulacji, które przeciwdziałałyby takiej sytuacji. Zakwestionowane regulacje nie zapobiegają bowiem możliwości zablokowania – na skutek wystąpienia rozmaitych czynników – realizacji przez Trybunał kluczowych kompetencji orzeczniczych. Niemożność zebrania się Zgromadzenia Ogólnego lub podjęcia uchwały z powodu braku kworum czyni realnym scenariusz, zgodnie z którym niemożliwe będzie rozstrzygnięcie przez Trybunał kwestii konstytucyjności przepisów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, czy też zagadnień zasadniczych z perspektywy ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Ze względu na kluczową rolę Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, przepisy ustawowe muszą uwzględniać szerokie spektrum trudnych do przewidzenia czynników w praktyce uniemożliwiających wyznaczenie składów orzekających lub dokonanie w nich zmian. Dysfunkcjonalność przyjętych regulacji wyraża się także w braku istnienia regulacji przewidującej sposób postępowania przy niemożności uzyskania kworum, na przykład umożliwiającą jego obniżenie albo podjęcie w takiej sytuacji przez Prezesa TK samodzielnej decyzji o wyznaczeniu składu orzekającego lub dokonania w nim zmian.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy naruszają także kryterium rzetelności rozumianej jako działanie instytucji w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa oraz umożliwiający przewidywalność przesłanek oraz konsekwencji działania tego organu. Kwestionowane przepisy ze względu na niemożność zebrania się Zgromadzenia Ogólnego lub braku odpowiedniego kworum podczas jego posiedzenia mogą skutkować tym, że obywatele i organy państwowe pozbawione zostaną konstytucyjnej gwarancji wydania przez Trybunał orzeczenia. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do spraw, co do których Konstytucja, regulacje ustawowe bądź okoliczności faktyczne sprawy wymagają rozstrzygnięcia w określonym terminie. Podmiotom inicjującym postępowanie zakwestionowane przepisy odbierają natomiast gwarancję uzyskania rozstrzygnięcia we wniesionej przez nich sprawie i niweczą skuteczność konstytucyjnych instrumentów zapewniających dostęp do sądu konstytucyjnego. W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy mogą wprowadzać do działalności orzeczniczej Trybunału negatywny czynnik w postaci braku przewidywalności czy Trybunał będzie w stanie podjąć rozstrzygnięcie w określonych sprawach.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy nie spełniają także kryterium efektywności rozumianej jako działanie instytucji bez nieuzasadnionej zwłoki. Przyjęty sposób wyboru składów orzekających lub dokonywania w nich zmian może prowadzić do poważnego i nieuzasadnionego wydłużenia postępowania w sprawach wymagających orzekania przez Trybunał bez zbędnej zwłoki.

Ustrojodawca w art. 197 Konstytucji nakazał określenie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem w drodze ustawy. Wydana ustawa powinna zapewniać realizację przepisów konstytucyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza że swoboda ustawodawcy podlega w tym zakresie ograniczeniom. Z jednej strony regulacje te nie mogą wkraczać w materię konstytucyjną. Z drugiej strony przepisy wydane na podstawie art. 197 Konstytucji muszą spełniać konkretne standardy, a więc powinny zostać wydane nie tylko w zgodzie z zasadą poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez prawa, lecz powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby zapewnić sprawne, rzetelne i efektywne działanie Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny jest organem powołanym do zapewnienia realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, w tym wolności i praw człowieka. Trybunał zajmuje się bowiem konstytucyjnymi prawami jednostki, a wynik postępowania przed Trybunałem ma decydujące znaczenie dla określenia jej praw i obowiązków obywatelskich. Zaskarżony mechanizm wyznaczania składów orzekających lub dokonywania w nich zmian, z uwagi na brak regulacji umożliwiającej efektywną realizację tego zadania w sytuacji niemożności

uczynienia tego przez Zgromadzenie Ogólne, stanowi w istocie pułapkę nie tylko dla sądu konstytucyjnego, ale w rezultacie dla ochrony interesów obywateli, czym narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa, uniemożliwiając tym samym Trybunałowi wykonywanie kompetencji, o której mowa w art. 188 Konstytucji, bez zbędnej zwłoki. Zdeterminowana konstytucyjnie kolegialność TK jako konstytucyjnego organu władzy sądowniczej oddziałuje na ramy swobody ustawodawcy w kreowaniu proceduralno-organizacyjnych zasad funkcjonowania TK (art. 197 Konstytucji). Zważywszy na specyfikę podejmowania rozstrzygnięć sądowych, odmienną od podejmowania decyzji politycznych, oraz okoliczność, że TK jest jedynym organem w państwie mającym kompetencję do orzekania w sposób ostateczny i z mocą powszechnie obowiązującą w sprawie hierarchicznej zgodności norm, ustawodawca nie może określić zasad podejmowania przez TK orzecznich i pozaorzecznych rozstrzygnięć, w sposób faktycznie paralizujący lub opóźniający proces decyzyjny.

Przepisy ustawowe regulujące tryb i organizację postępowania przed Trybunałem muszą być zgodne z konstytucyjną zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Jak zostało wykazane powyżej zakwestionowane przepisy u.TK, określające zasady wyznaczania przez Zgromadzenie Ogólne składów orzekających lub dokonywania w nich zmian w związku przepisem o quorum do podjęcia uchwały w tych sprawach, naruszają zasadę sprawności i rzetelności działalności instytucji publicznych we wszystkich trzech jej aspektach, a więc sprawności, rzetelności oraz efektywności.

Odnutowania wymaga także, że w toku prac sejmowych nad poselskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym podnoszone były wątpliwości co do zgodności projektowanego rozwiązania przewidującego wyznaczanie składów orzekających przez Zgromadzenie Ogólne z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Na takie wątpliwości wskazał Sąd Najwyższy w swojej opinii (por. Opinia Sądu Najwyższego dotycząca poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dostępna pod adresem internetowym Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=253>).

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 7 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 54 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej ustawy są niezgodne z art. 2, art. 188 i art. 197 Konstytucji oraz z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

II. Zarzut niezgodności art. 16 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 194 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.TK: „Sędziów Trybunału wybiera indywidualnie Sejm na 9-letnią kadencję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.”. W świetle ust. 2 tego przepisu: „Sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy.”. Rozwiązanie z art. 16 ust. 2 zaskarżonej ustawy wprowadza zatem regułę niespotykaną w dotychczasowych ustawach regulujących Trybunał Konstytucyjny po 1997 roku, w świetle której sędzia Trybunału może wykonywać urząd również po upływie dziewięcioletniej kadencji – do czasu wyboru przez Sejm jego następcy.

W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym propozycja takiego rozwiązania nie została jednak w jakikolwiek sposób wyjaśniona przez jej autorów. Tak wyrażna zmiana dotychczasowego stanu prawnego, w ocenie wnioskodawcy, powinna jednak stanowić przedmiot rzetelnej analizy w uzasadnieniu projektu ustawy, w ramach której dostatecznie wykazana zostałaby potrzeba i cel takiej regulacji oraz jej przewidywalne skutki. Jakikolwiek domniemywany cel projektodawcy, a następnie ustawodawcy, nie może stać w kolizji z jednoznacznie brzmiącym unormowaniem z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie bowiem z tym przepisem: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.”.

Z uwagi na fakt, iż w dotychczasowych ustawach regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego nie występowało rozwiązanie, o którym mowa w art. 16 ust. 2 u.TK, zagadnienie dopuszczalności pełnienia przez sędziego TK funkcji po wygaśnięciu jego dziewięcioletniej kadencji nie było przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego. Można spotkać się z poglądami kategorycznymi, że art. 194 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wskazuje długość kadencji sędziego bez jakiegokolwiek możliwości jego przedłużenia (por. np. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 101). Odnotować można również poglądy o ewentualnej możliwości posłużenia się konstrukcją czasowego pełnienia funkcji po upływie kadencji, ale jako wyjątek na okres przejściowy z jednoczesną koniecznością wprowadzenia ograniczenia czasowego dalszego pełnienia urzędu po upływie kadencji tak, aby nie przekształciło się to w trwały mechanizm i nie było nadużywane przez Sejm (por. A. Mączyński, J. Podkowik, *Art. 194 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 1282).

Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w opinii do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym projektodawca nie wyjaśnił przyczyn wprowadzenia takiego rozwiązania, co nie daje żadnych podstaw do jego traktowania jako instytucji wyjątkowej czy przejściowej. Okoliczność zaś, że wybór sędziów TK przez Sejm następować ma kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów nie tylko zmniejsza, ale zdecydowanie zwiększa ryzyko nieobsadzenia stanowiska sędziego TK, a przez to otwiera perspektywy potencjalnego wydłużania kadencji sędziów na czas nieokreślony. Jak wskazał Sąd Najwyższy projektowane rozwiązania nie przewidują żadnego okresu, w którym taka wydłużona kadencja miałaby się skończyć, pozostawiając tę kwestię nierozstrzygniętą i uzależnioną wyłącznie od politycznych ustaleń skutkujących zebraniem kwalifikowanej większości wymaganej do wyboru następnego sędziego TK. W ten sposób zdecydowanie osłabia to charakter normy konstytucyjnej, która ustanawiając długą, 9-letnią kadencję sędziego TK, utraci swój kategoriyczny charakter i znaczenie prawne (por. *Opinia Sądu Najwyższego dotycząca poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, dostępna pod adresem internetowym Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=253>).

Odnutowania przy tym wymaga, że kategoriyczną opinię o niezgodności art. 16 ust. 2 u.TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji podczas prac sejmowych przedstawiła również Krajowa Rada Sądownictwa. KRS wskazała, że: „Przewidziana w projektowanym przepisie art. 16 ust. 2 zasada kontynuacji pełnienia funkcji sędziego Trybunału aż do momentu wyboru następcy, jest zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa sprzeczna z konstytucyjnie określonym, na 9 lat, czasem trwania kadencji sędziów TK (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP). Podobne rozwiązanie, jako wprost niezgodne z Konstytucją RP, a dotyczące kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, ocenione zostało negatywnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r. sygn. K 20/20. Przedłużenie kadencji sędziego TK ponad konstytucyjnie wyznaczone ramy, bez ostatecznej granicy (nawet w nieskończoność) budzi wyraźne wątpliwości co do skutków takiej regulacji odnośnie do poprawności obsady tego organu, narusza przywołany wzorzec konstytucyjny oraz czynić będzie pracę takiego sędziego podważalną”. (por. *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, s. 4, dostępna pod adresem internetowym Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=253>).

W ocenie wnioskodawcy art. 16 ust. 2 zaskarżonej ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z art. 194 ust. 1 Konstytucji, który jednoznacznie wskazuje długość kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego bez jakiegokolwiek możliwości jej przedłużenia w sposób

przyjęty przez ustawodawcę. Wątpliwości te utwierdza brak jakiegokolwiek uzasadnienia *ratio legis* takiego rozwiązania.

Należy zauważyć, że długość kadencji sędziego TK ma charakter sztywny, a nie maksymalny bądź minimalny. Regulacja długości trwania kadencji sędziego TK na poziomie konstytucyjnym niewątpliwie uniezależnia do pewnego stopnia sąd konstytucyjny od zakusów polityków do manipulowania liczebnością składu osobowego w zależności od założeń programowych większości parlamentarnej, a co za tym idzie – doraźnego oddziaływania na jego orzecznictwo. Tym samym bez zmiany Konstytucji nie jest dopuszczalna w drodze ustawowej lub polityki faktów dokonanych zmiana kadencji sędziego TK. Rozwiązania prawne umożliwiające *de facto* wydłużenie kadencji w niedającym się bliżej przewidzieć czasie, z uwagi na brak mechanizmu ograniczenia czasowego dalszego pełnienia urzędu, stanowi nie tylko naruszenie dobrych obyczajów, lecz przede wszystkim prowadzi do naruszenia art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zaproponowany w art. 16 ust. 1 u.TK wybór sędziów większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów wzmacnia autorytet sądu konstytucyjnego przed politycznie motywowaną krytyką konkretnych orzeczeń wydanych przez TK, w którego składzie nie było sędziów zgłoszonych przez środowisko polityczne, krytykujące konkretne orzeczenie. Przyjęte rozwiązanie może jednak – co pokazują doświadczenia niektórych państw europejskich (np. Włoch, Węgier) – prowadzić do paraliżu sądu konstytucyjnego, jeśli siły parlamentarne będą wzajemnie blokowały poszczególne kandydatury i nie zdołają tym samym wyłonić sędziów (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Art. 194 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 1280).

Jako związkowe wzorce kontroli zostały przez wnioskodawcę wskazane art. 2 i art. 7 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Natomiast art. 7 Konstytucji stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, jej treści, wynikających z niej reguł, uprawnień i obowiązków. Jednym z elementów tej zasady jest bezpieczeństwo prawne obywateli, którzy mają prawo działać w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych,

jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, PiP, z. 8/1991, s. 8-9). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe.

Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r. (sygn. akt K 9/92) Trybunał stwierdził, iż „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa” (OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6, s. 70), zaś w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. akt K 1/94) Trybunał odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego (I PR 1/91 oraz sygn. akt I PRN 34/91) wyeksponował wynikający z zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki – „(...) zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później

uznane przez porządek prawny. Wyrażone powyżej poglądy Trybunał sformułował przy ocenie zachowania przez prawodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego, zarówno przed, jak już po wejściu w życie Konstytucji (por. orzeczenia TK o sygn. akt: K 15/91, K 8/93, K 9/95, K 25/95, U 11/97, K 10/98, K 27/98, K 6/98, K 4/99, K 22/99).

Poprawnie realizowana zasada bezpieczeństwa prawnego powinna skutkować przekonaniem obywateli, że państwo nie próbuje ich w żaden sposób zaskoczyć za pomocą ogólnej konstrukcji systemu prawnego, a także nie pogarsza ich sytuacji poprzez poszczególne przepisy prawne. Dlatego też powinno się kwestię bezpieczeństwa prawnego obywateli rozpatrywać w powiązaniu z innymi dyrektywami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, nawet w przypadku gdy są one wysłowione w kolejnych przepisach. „Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego pokrywa się z szeregiem zasad wyrażonych w kolejnych przepisach Konstytucji, w tym z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), określającą obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Ponadto z zasady tej wynika nakaz takiego kształtowania systemu prawnego, by był spójny, kompletny i niesprzeczny” (wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68). System prawny w demokratycznym państwie prawnym powinien być spójny, kompletny i niesprzeczny, tak by zarówno obywatele, jak i inne podmioty prawa, mogły o każdym działaniu lub zaniechaniu powiedzieć, czy jest ono zgodne z prawem, niezgodne z nim, czy indyferentne prawnie, a także różne przepisy nie powinny poszczególnych działań albo zaniechań zakazywać i nakazywać jednocześnie. System prawny, który nie spełnia tych wymogów, nie zapewnia obywatelom minimum bezpieczeństwa prawnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w ramach i na podstawie prawa. Zasada legalizmu, wyrażona w tym przepisie, była wielokrotnie wzorcem kontroli w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ujmowana w sposób najbardziej szeroki jest ona ogólną dyrektywą, skierowaną do organów władzy publicznej, działania na podstawie przepisów prawa i przestrzegania tych przepisów. Wynika z niej zatem zarówno nakaz działania w zgodzie z przypisanymi organowi kompetencjami, jak i zakaz przekraczania tych kompetencji. Ten pierwszy sformułowany może być w sposób ogólny, jako możliwość podjęcia określonego działania, albo stanowczy – jako obowiązek działania. Ograniczenie przepisami prawa jest jednak zawsze jednoznaczne i obligatoryjne, a przekroczenie tego ograniczenia rodzi odpowiedzialność konstytucyjną i karną, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Zasada legalizmu jest zabezpieczeniem przed arbitralnością i dowolnością działań organów władzy publicznej.

Z art. 7 Konstytucji wynika również obowiązek znajomości prawa, spoczywający na organach władzy publicznej, będący warunkiem koniecznym podporządkowania się jego przepisom. Konsekwencją art. 7 Konstytucji jest również dyrektywa prawodawcza, skoro bowiem „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa [zatem] [o]znacza to m.in., że 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” (por. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). Kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają zatem wszelkie normy, wyznaczające obowiązki organów państwowych, wynikające z przepisów prawa materialnego, a także z przepisów proceduralnych i ustrojowych.

Jeżeli chodzi o związek art. 2 i art. 7 Konstytucji, to w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu ma charakter formalny, a jej materialne cechy wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji, która wypełnia ją treścią. „Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania” (wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 20/20 podkreślił, że: „bez dopełnienia materialnego, formalny charakter zasady legalizmu nie pozwala na ocenę zgodności z nią poszczególnych rozwiązań legislacyjnych. Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze – zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie – stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej. Zasada praworządności wiąże się z zasadą nadrzędności Konstytucji RP (art. 8) oraz zasadą przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9)” (*komentarz do artykułu 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał również, że „[...]zasada praworządności nie jest jednak jedyną zasadą wyrażoną w Konstytucji i wymaga

ważenia z innymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, które wyprowadzane są z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli państwa prawnego (wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. K 11/18, OTK ZU A/2020, poz. 21).”.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym powyżej wyroku stwierdził, że są dwa podstawowe i konieczne elementy zasady kadencyjności. Pierwszy ma charakter instytucjonalny i oznacza, że ustanowione zostają pewne – znane z góry – granice czasowe urzędowania danego organu. Granice te wyznaczają pewne maksimum i w określonych okolicznościach mogą być skracane. Drugi element zasady kadencyjności odnosi się do samego organu i ma charakter gwarancyjny – jest to zapewnienie organu, że przez określony czas może swobodnie dysponować udzielonymi mu pełnomocnictwami. Kadencja zatem to ściśle określony czas, którego przekroczenie nie jest dopuszczalne, ma być ona gwarancją daną zarówno danemu organowi, jak i jego otoczeniu zewnętrznemu. Dla organu oznacza, że może on korzystać swobodnie ze swoich pełnomocnictw w granicach pewnych ram czasowych, dla jego otoczenia zaś jest to pewność, że dany organ te pełnomocnictwa posiada, skoro nie upłynął czas, na który zostały mu one przydzielone. Argumentację tę w pełni można odnieść do kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wchodzącego w skład kolegiального organu jakim jest Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (por. wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07), a także że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07)” (wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17). Oznacza to, że jakkolwiek próba ingerencji w długość kadencji danego organu wymaga uzasadnienia wynikającego z przepisów Konstytucji, a także podlega każdorazowej ocenie Trybunału, który może taką ingerencję oceniać indywidualnie, co miało miejsce w orzeczeniach Trybunału (por. wyroki TK z dnia: 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 i 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03).

Przepisy konkretyzujące długość kadencji poszczególnych organów konstytucyjnych ustrojodawca sformułował wprost w Konstytucji albo za pomocą delegacji ustawowej, powierzył je ustawodawcy zwykłemu. Bez względu jednak na to, jakiej rangi przepisy są źródłem długości kadencji konkretnego organu, dla reguły kadencyjności podstawą jest art. 2 i

art. 7 Konstytucji. Zarówno zasada demokratycznego państwa prawnego, jak i legalizmu wspólnie stanowią jej źródło. Z jednej bowiem strony, art. 7 Konstytucji stanowi ograniczenie organów władzy publicznej, zezwalając im na działanie w zgodzie z maksymą „co nie jest nakazane, jest zabronione”, z drugiej zaś, z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika nakaz takiego stanowienia prawa, który pozwoli obywatelom rozumieć własną sytuację prawną i da im możliwość planowania swoich działań w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2021, sygn. akt K 20/20).

Jak wskazano powyżej, w przypadku sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja w art. 194 ust. 1 jednoznacznie określa jego kadencję na 9 lat. Ustrojodawca przewiduje tym samym oparcie TK na zindywidualizowanej, jednokrotnej i mającej ściśle określony okres kadencji sędziów wchodzących w jego skład. W świetle powołanego przepisu nie budzi zatem wątpliwości, że ustrojodawca odszedł od kadencyjności TK jako organu państwa na rzecz kadencji poszczególnych sędziów wchodzących w jego skład. Określona w Konstytucji długość kadencji jest przy tym najdłuższą z przewidzianych w Konstytucji, ponad dwukrotnie dłuższą od kadencji Sejmu wybierającego sędziów. Ma to zapobiegać skoncentrowaniu wyboru sędziów przez Sejm jednej kadencji, ograniczyć ryzyko całkowitego paraliżu organu związanego z ryzykiem niedokonania wyboru sędziów i zapewnić TK legitymację pochodzącą od kilku kolejnych większości sejmowych.

Kadencyjność urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego ma znaczenie zarówno dla samego TK, jak i dla statusu sędziów. Umożliwia cykliczną rotację w składzie TK, co przekłada się na odnawianie swoistego mandatu dla TK ze strony suwerena, zapobiega ponadto monopolizacji obsady tego organu władzy sądowniczej przez relatywnie wąską grupę osób. Przeciwdziała również nadmiernemu usztywnieniu orzecznictwa i sprzyja dostosowaniu interpretacji norm konstytucyjnych do zmieniających się uwarunkowań. (tak A. Mączyński, J. Podkowik, *Art. 194 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 1280 i 1281).

W kontekście powyższego odesłanie z art. 197 Konstytucji nie obejmuje swobody ustawodawczej w określaniu ram rzeczywistej długości kadencji sędziego TK, gdyż należy to do wyłącznie materii konstytucyjnej. Zaskarżony zaś przepis art. 16 ust. 2 u.TK przedłuża w istocie kadencję sędziego TK i to bez żadnej cezury czasowej. Samo określenie „do czasu powołania jego zastępcy” jest tutaj niewystarczające. Jest to bowiem zdarzenie przyszłe, ale z uwagi na mechanizm określony w art. 16 ust. 1 u.TK jednak niepewne.

Art. 16 ust. 2 zaskarżonej ustawy pozostaje zatem w sprzeczności z wyrażoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji długością kadencji sędziego TK wyrażoną na 9 lat. Skutkiem stosowania art.

16 ust. 2 u.TK może być sytuacja, gdy w wyniku niepowołania przez Sejm innego sędziego TK na nową kadencję, w miejsce sędziego, któremu wygasła kadencja, sędzia ten będzie pełnił swój urząd jeszcze przez bliżej nieokreślony czas po upływie kadencji. Art. 16 u.TK, ani inny przepis zaskarżonej ustawy, nie wprowadza przy tym żadnego, efektywnego ograniczenia czasowego do pełnienia funkcji przez sędziego TK po upływie jego kadencji. Jednym z elementów kadencyjności jest natomiast określenie jej ram czasowych, nie przekraczając przy tym pewnych, rozsądnych granic.

Kadencyjność dopuszcza również uzależnienie dokładnego dnia upływu kadencji od określonych zdarzeń prawnych, pod warunkiem, że prawodawca wyznaczy w sposób precyzyjny pewien wąski przedział czasowy, w którym musi nastąpić upływ kadencji. Tak jest np. w przypadku kadencji Sejmu i Senatu. Art. 98 ust. 1 zd. 1 Konstytucji ustanawia zasadę, że Sejm i Senat są wybierane na czteroletnią kadencję, jednakże ich kadencje trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Określenie tego dnia należy do Prezydenta, który ma obowiązek zwołać pierwsze posiedzenie Sejmu w ciągu 30 dni od dnia wyborów. W efekcie – nawet jeżeli Prezydent nie podjął decyzji o skróceniu kadencji izb parlamentu – czas trwania tej kadencji może być różny, ale dopuszczalne różnice nie mogą przekroczyć jednego miesiąca.

Wobec powyższego uznać należy, że art. 16 ust. 2 u.TK jest spreczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, określającym długość kadencji sędziego na 9 lat, w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, gdyż odbiera obywatelom pewność odnośnie do pełnoprawnego statusu osoby pełniącej funkcję sędziego TK po upływie, określonej w Konstytucji, dziewięcioletniej kadencji, powodując w konsekwencji jej nieokreśloność. Zasada kadencyjności wymaga precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, czy osób wchodzących w jego skład, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis pozwalający sędziemu TK pełnić swe obowiązki do czasu wyboru następcy jest formą wydłużenia kadencji sędziego TK, określonej wprost w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje on w sprzeczności z wyrażoną w nim określoną liczbowo długością kadencji zaplanowaną na dziewięć lat.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wypowiadał się również na temat zawartych w Konstytucji delegacji blankietowych, pozwalających na poziomie ustawy zwykłej precyzować przepisy Konstytucji. „Trybunał potwierdza, że kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w*

perspektywie członkostwa Polski w UE, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania.” (wyrok TK z dnia z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17).

Zaskarżony przepis jest też związkowo sprzeczny z art. 7 Konstytucji, gdyż pozwala działać sędziemu TK bez zgodnej z Konstytucją podstawy prawnej. W ocenie wnioskodawcy, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy, jak w przedmiotowym przypadku, członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania.

III. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 2 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu z art. 126 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 127 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 17 ust. 2 zaskarżonej ustawy: „Osoba, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub pełniła funkcję członka Rady Ministrów, sekretarza stanu, podsekretarza stanu lub pełnomocnika rządu, może kandydować na stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli od zakończenia sprawowania urzędu, wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji upłynęły co najmniej 4 lata.”.

Powołany przepis jest wynikiem przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu, w której Senat zaproponował uzupełnienie w art. 17 ust. 2 u.TK stanowisk objętych karencją, czyli czasowym wykluczeniem członkostwa w Trybunale Konstytucyjnym, o osobę, która sprawowała „urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” oraz osobę, która nie „wchodziła w skład Rady Ministrów”, ale „pełniła funkcję członka Rady Ministrów, sekretarza stanu, podsekretarza stanu lub pełnomocnika rządu” (poprawka pkt 3 lit. a i b zawarta w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,).

W uzasadnieniu uchwały Senat wskazał, iż „W obliczu znanych zagrożeń dla

apolityczności TK, Senat – poprawką nr 3 – poszerzył o Prezydenta RP, sekretarza i podsekretarza stanu oraz pełnomocnika rządu grupę osób, których zaangażowanie polityczne (w postaci sprawowania urzędu lub mandatu lub pełnienia funkcji) wyklucza kandydowanie na sędziego TK przed upływem 4 lat od jego zakończenia (wygaśnięcia mandatu, zakończenia sprawowania urzędu lub pełnienia funkcji)” (zob. str. 11 uchwały).

Zdaniem wnioskodawcy, potraktowanie sprawowania urzędu głowy państwa, analogicznie do stanowisk zajmowanych w centralnej administracji rządowej, jako postaci „zaangażowania politycznego” koliduje z koncepcją funkcji i zadań Prezydenta RP, wynikającą z art. 126 Konstytucji oraz z modelem jego wyboru określonym w art. 127, a nawet (jednak tylko pośrednio) z formułą urzędu, wynikającą z samej rotacji przysięgi prezydenckiej wskazanej w art. 130 Konstytucji.

Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Na mocy art. 126 ust. 2 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Stosownie do art. 126 ust. 3 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Art. 126 Konstytucji określa charakter i urząd Prezydenta. W doktrynie podkreśla się, że przepis ten spełnia potrójną rolę (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3-4). Po pierwsze, stanowi punkt wyjścia oraz ustalenie zasad interpretacji dla rozgraniczenia funkcji obu członków władzy wykonawczej – czyli Prezydenta i Rady Ministrów. Po drugie, wyznacza dyrektywy interpretacyjne dla ustalania treści przepisów kompetencyjnych dotyczących głowy państwa. Po trzecie, jest konstytucyjną podstawą prawną do podejmowania przez Prezydenta rozmaitych działań niewładczych korespondujących z jego aktywnością na różnych obszarach, takich jak apele, przemówienia, spotkania itp. Wprawdzie Konstytucja wprost nie formułuje reguły apolityczności Prezydenta, ale taki wymóg jest stawiany w doktrynie i najczęściej realizowany w polskiej praktyce ustrojowej. Należy zatem zauważyć, że pełnienie konstytucyjnej funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji) oraz wykonywanie ustrojowych zadań Prezydenta jako strażnika Konstytucji i atrybutów suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Państwa Polskiego (art. 126 ust. 2 Konstytucji) nie tylko nie stoi w sprzeczności z zadaniami stawianymi Trybunałowi Konstytucyjnemu i jego sędziom, ale jest

wprost kompatybilne ustrojowo.

Ponadto, Prezydent jest wybierany przez Naród w wolnych wyborach: powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1 Konstytucji), a ustawa zasadnicza ogranicza bierne prawo wyborcze na ten urząd jedynie cenzusem obywatelstwa państwa polskiego oraz posiadania wieku 35 lat ukończonych w dniu wyborów i pełni praw wyborczych do Sejmu (art. 127 ust. 3 Konstytucji). Jest zatem oczywiste, że Prezydentem może zostać spełniająca te wymogi każda osoba, m.in. nawet bezpośrednio po zakończeniu kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, albo wcześniej rezygnująca z tej funkcji i ubiegająca się o wybór na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, bez żadnej karencji temporalnej.

Nie ma zatem żadnych przeszkód prawnych, natury aksjologicznej, bądź funkcjonalnej, w szczególności związanej z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, które przemawiałyby za odwrotną regułą, jaką przyjmuje zaskarżony przepis ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jako przykład można wskazać art. 56 Konstytucji Republiki Francji z dnia 4 października 1958 r., który stanowi, iż Rada Konstytucyjna składa się z 9 członków, których kadencja trwa 9 lat i nie podlega odnowieniu, lecz skład Rady Konstytucyjnej odnawia się co 3 lata w jednej trzeciej, przy czym po 3 członków mianuje Prezydent Republiki, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego oraz przewodniczący Senatu, zaś poza wymienionymi 9 członkami w skład Rady Konstytucyjnej z mocy prawa wchodzi dożywotnio byli Prezydenci Republiki.

Mając na względzie powyższe należy uznać, iż art. 17 ust. 2 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim w stosunku do osoby, która sprawowała urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje zakaz kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem 4 lat od zakończenia sprawowania tego urzędu jest niezgodny z art. 126 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 127 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

IV. Zarzut niezgodności art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 zaskarżonej ustawy, które poprzez przyjęcie niedookreślonych ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie gwarantują wykonania konstytucyjnego nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału z art. 194 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 16. ust. 1 u.TK „Sędziów Trybunału wybiera indywidualnie Sejm na 9-letnią kadencję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby

posłów. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. Art. 19 ust. 5 zaskarżonej ustawy normuje ostatni etap procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Stanowi on, iż: „W przypadku gdy Sejm nie dokonał wyboru sędziego Trybunału, Marszałek Sejmu niezwłocznie ogłasza rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału, w tym wyznacza termin na zgłaszanie kandydatów. Przepisy ust. 1–3 oraz art. 18 stosuje się odpowiednio, z tym że czynności określone w tych przepisach podejmuje się niezwłocznie.”.

Zdaniem wnioskodawcy, powyższe unormowanie narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, iż Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat.

Mechanizm przyjęty w art. 19 ust. 5 u.TK, operujący niedookreślonymi nakazami „niezwłocznego” działania, bez wskazania konkretnych ram czasowych, nie zapewnia sprawności postępowania ani Marszałka Sejmu i Sejmu, ani innych podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania kandydatów, czyli Krajowej Rady Sądownictwa i nieprecyzyjnie określonych „organizacji społecznych”, a w efekcie nie gwarantuje wykonania konstytucyjnego nakazu dokonywania i permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału Konstytucyjnego.

Unormowanie to, w powiązaniu z regułami zawartymi w art. 16 ust. 1 u.TK, tj. wymogiem wyboru sędziów Trybunału przez Sejm na 9-letnią kadencję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz art. 16 ust. 2, zgodnie z którym sędzia Trybunału po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy, może w praktyce wywoływać ryzyko faktycznego przedłużania kadencji sędziowskiej w Trybunale Konstytucyjnym w nieskończoność.

W powyższym kontekście należy stanowczo podkreślić, że w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą” – dokonywanie obsady pełnego składu Trybunału nie jest pozostawione swobodnemu „uznaniu” Sejmu, czy woli jego Marszałka, ale stanowi konstytucyjny i bezwzględny obowiązek tej Izby Parlamentu. Jak zauważa się w doktrynie: „Liczba sędziów ma charakter sztywny, a nie maksymalny bądź minimalny. Regulacja liczby sędziów na poziomie konstytucyjnym niewątpliwie uniezależnia do pewnego stopnia TK od zakusów polityków do manipulowania liczebnością składu osobowego w zależności od założeń programowych większości parlamentarnej, a co za tym idzie – doraźnego oddziaływania na jego orzecznictwo.” (A.

Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art 194 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP...*, op. cit., s. 1275).

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 19 ust. 5 w związku z art. 16 ust. 1 zaskarżonej ustawy, które poprzez przyjęcie niedookreślonych ram czasowych „niezwłocznego” działania podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania kandydatów i wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie gwarantują wykonania konstytucyjnego nakazu permanentnego zapewnienia przez Sejm pełnej 15-osobowej obsady sędziowskiej Trybunału są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

V. Zarzut niezgodności art. 20 ust. 2 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim ustanawia dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej termin „nie później niż 14 dni od dnia wyboru przez Sejm sędziego Trybunału” do umożliwienia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego uroczystego złożenia ślubowania z art. 126 ust. 2 i ust. 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji

W świetle art. 20 ust. 1 zaskarżonej ustawy: „Sędzia Trybunału wybrany przez Sejm składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie o następującej treści: „Ślubuję uroczyście przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków sędziego Trybunału Konstytucyjnego służyć wiernie Narodowi, stać na straży Konstytucji, a powierzone mi obowiązki wypełniać niezawisłe, bezstronnie i z najwyższą starannością.”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg.”. Zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu, którego treść objęto przedmiotem zaskarżenia w pkt V *petitum* wniosku: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej umożliwia sędziemu Trybunału uroczyste złożenie ślubowania, o którym mowa w ust. 1, nie później niż 14 dni od dnia jego wyboru przez Sejm.”. W myśl natomiast ust. 3 powołanego przepisu: „Sędzia Trybunału, po upływie co najmniej 14 dni, ale nie później niż 30. dnia od dnia jego wyboru przez Sejm, może złożyć ślubowanie w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym i przekazać je Marszałkowi Sejmu. Dokument zawierający rotę ślubowania sędziego Trybunału z jego podpisem notarialnie poświadczonym Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Prezesowi Trybunału.”. Przytoczone regulacje stanowią niejako zwieńczenie procedury wyboru sędziów TK.

W świetle uzasadnienia do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym motywem ustawodawczym do wprowadzenia dla Prezydenta RP obowiązku o tej treści była następująca ocena autorów projektu: „Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP sędziów Trybunału wybiera Sejm. W świetle Konstytucji Prezydent nie posiada kompetencji do odmowy przyjęcia

ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm. Biorąc pod uwagę negatywną praktykę ostatnich lat, związaną z odmową przyjęcia ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału, w projekcie dodano przepis, zgodnie z którym Prezydent RP zobowiązany jest do przyjęcia ślubowania od sędziego w terminie 14 dni od dnia wyboru sędziego Trybunału przez Sejm.” (por. uzasadnienie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawartego w druku sejmowym nr 253, s. 42). Założenie autorów projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, że w ostatnich latach Prezydent RP odmówił przyjęcia ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału, należy ocenić za oczywiście błędne. Tego rodzaju zdarzenie w sensie prawnym nie wystąpiło, co potwierdza powołany na wstępie uzasadnienia niniejszego wniosku wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie o sygn. akt U 5/24.

Przystępując do uzasadnienia sformułowanego zarzutu na wstępie wskazać należy, iż punktem wyjścia i trzonem przyjmowanych regulacji dotyczących wyboru sędziów TK jest art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z powołanym przepisem, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził zatem, że Trybunał jest organem, w skład którego wchodzi sędziowie (a nie członkowie, jak w przypadku Trybunału Stanu; zob. art. 199 Konstytucji), a więc podkreślił jego przynależność do organów władzy sądowniczej oraz związaną z tym odrębność Trybunału i niezależność od innych władz. Zagwarantował także w ten sposób status ustrojowy sędziego Trybunału w kontekście ogólnych gwarancji przysługujących sędziom sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w szczególności nieusuwalność ze stanu sędziowskiego.

Podstawowym przepisem dotyczącym statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest art. 195 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Przepis ten jest wyłącznym źródłem niezawisłości sędziego polskiego sądu konstytucyjnego. Jego konstrukcja legislacyjna i treść normatywna jest podobna do art. 178 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości.

Jednakże, odmiennie od sędziów sądów powszechnych, którzy w sprawowaniu swojego urzędu podlegają „tylko Konstytucji oraz ustawom” (i członków Trybunału Stanu – por. art. 199 ust. 3 Konstytucji), ustrojodawca przewidział podległość sędziego Trybunału Konstytucyjnego „tylko Konstytucji”. Odmienność ta nie jest przypadkowa. Uwidacznia ona zasadniczą różnicę między statusem sędziów sądów powszechnych (sprawujących wymiar sprawiedliwości), a statusem sędziów sądu konstytucyjnego (będącego organem władzy sądowniczej, lecz niewymierzającego sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania sporów o

charakterze cywilnym lub karnym). Również procedura obsadzania stanowisk sędziowskich w Trybunale ma charakter odrębny od powoływania sędziów sądów powszechnych. Ustrojodawca przewidział bowiem w tym zakresie wyłączność (monopol) Sejmu, jednak nie określił szczegółowo zasad ani trybu wyborów sędziów Trybunału, pozostawiając to ustawodawcy. Wymogiem konstytucyjnym jest, aby kandydat na sędziego wyróżniał się wiedzą prawniczą.

Należy podkreślić, iż, mimo że to Sejm ma wyłączną funkcję kreacyjną sędziów Trybunału, to z Konstytucji nie wynika przyznanie Sejmowi dalszych kompetencji odnoszących się do statusu sędziego, a zwłaszcza takich, które wiązałyby się z zakończeniem pełnienia funkcji przez sędziego przed upływem kadencji, w szczególności możliwości odwołania sędziego lub wygaszenia jego mandatu. Rola Sejmu została ustrojowo ograniczona do wyboru sędziów Trybunału.

Elementem wieńczącym procedurę wyboru jest złożenie przez sędziego Trybunału ślubowania wobec Prezydenta. Odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (art. 4 ust. 1 u.s.s.TK). Podkreśla się przy tym, że ślubowanie 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. Sędzią jest zatem osoba wybrana przez Sejm, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta. „Dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania danej osoby na stanowisku sędziego TK. Sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków” (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17).

Z powyższej charakterystyki niewątpliwie wynika, że przyjęto wysoki standard wyboru sędziów Trybunału. Sędziów Trybunału wybiera Sejm, a ślubowanie odbiera Prezydent. Oba te organy – jako że są wybierane w wyborach powszechnych – dysponują niekwestionowaną demokratyczną legitymacją. Zatem, uczestnicząc w procedurze kreacji sędziów Trybunału, zapewniają im niezbędną demokratyczną legitymizację. Urzeczywistnia się w ten sposób

podstawowa zasada ustroju Rzeczypospolitej, wynikająca z art. 2 Konstytucji – zasada demokratyzmu. W świetle Konstytucji władza sądenia w imieniu Rzeczypospolitej wymaga demokratycznej legitymizacji i trwałego uzasadnienia w woli suwerena (art. 4 Konstytucji).

Ponadto wskazać należy, że zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. Postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08) wyrażany jest pogląd, że Prezydent RP, dokonując aktu odbioru ślubowania od przyszłych sędziów, nie jest wyłącznie „notariuszem”, lecz dokonuje czynności konstytuującej funkcję sędziego (por. K. Weitz, komentarz do art. 179 Konstytucji, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, Nb 15). Pogląd ten koresponduje z funkcją Prezydenta RP, jako najwyższego strażnika przestrzegania Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Prezydent RP niewątpliwie współdziała z innymi organami, w tym z Sejmem, w realizacji swojej roli najwyższego strażnika porządku konstytucyjnego. Prawidłowe, to znaczy zgodne z Konstytucją wykonywanie powołanej funkcji przez Prezydenta RP warunkuje, iż akt odebrania ślubowania, nie może być bezwarunkowy i prowadzić do prawnego automatyzmu. Prezydent powinien mieć możliwość wstrzymywania się z odebraniem ślubowania w przypadku występowania wątpliwości dotyczących prawidłowości wyboru. Należy tu powołać precedens konstytucyjny, który ukształtował się na tle wyboru przez Sejm na stanowisko sędzi Lidii Bagińskiej. Pani Lidia Bagińska została pod koniec grudnia 2006 r. wybrana przez Sejm na sędziego TK. Jej ślubowanie zostało odłożone ze względu na wątpliwości dotyczące jej działalności jako syndyka przed wyborem na sędziego TK i odbyło się 6 marca 2007 r. Po złożeniu ślubowania przez sędzię Bagińską, Prezes TK zapowiedział zwołanie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, które miało zadecydować o ewentualnym postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędzi L. Bagińskiej. Wcześniej jednak, 12 marca 2007 r. zrezygnowała ona jednak ze stanowiska sędziego TK. Kilkanaście dni później Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK stwierdziło wygaśnięcie mandatu.

W kontekście tej sprawy należy podkreślić, że żaden naczelny organ konstytucyjny nie uznał postępowania Prezydenta RP w powyższej sprawie za naruszające prawo. Wobec braku jakiegokolwiek systemu weryfikacji prawidłowości wyboru dokonanego przez Sejm, takie wstrzymanie się Prezydenta RP z przyjęciem ślubowania jest jedyną dopuszczalną metodą rozwiązania wątpliwości dotyczących różnych aspektów wyboru. Prezydent RP działa tu w imię ochrony wartości konstytucyjnych, do czego jest zobowiązany jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji (art. 126 ust. 2 konstytucji). Na kanwie wskazanego przypadku nie

można zatem wykluczyć, że mogą zaistnieć takie sytuacje, które w sposób obiektywny będą nakazywały Prezydentowi RP chronić wyższą wartość niż terminowe wypełnienie obowiązku przyjęcia ślubowania, jaką stanowi nadrzędność Konstytucji. Prezydent RP, wstrzymując się z przyjęciem ślubowania, nie dokonuje „recenzowania” działań innych organów. Nie wychodzi bynajmniej poza zakres przyznanych mu kompetencji i nie narusza art. 7 Konstytucji, ale pozostawia odpowiednim organom rozstrzygnięcie zgłoszonych wątpliwości.

Prezydent RP występuje w procedurze powołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego jako podmiot właściwy do przyjęcia ślubowania, przy czym, uwzględniając konstytucyjnie określoną pozycję ustrojową jako jednego z podstawowych organów państwa polskiego, wykluczone jest traktowanie tych czynności jako biernych, o charakterze wtórnym. Prawidłowe realizowanie kompetencji w tym zakresie musi uwzględniać przede wszystkim unormowania konstytucyjne, nie zaś oczekiwania odnośnie do umożliwienia natychmiastowego złożenia ślubowania w oparciu o termin wykonania ustawowo nałożonego obowiązku, którego nie przewiduje żadna norma wyższego rzędu. Zaskarżone rozwiązanie stanowi precedensowe rozwiązanie w polskim systemie prawnym, zmierzające do faktycznego ograniczenia wykonywania przez Prezydenta RP jego roli i funkcji oraz narzucania mu bezwarunkowego sposobu wykonywania jego kompetencji.

Odnótować należy, że mogą zachodzić okoliczności, które w sposób obiektywny będą nakazywały Prezydentowi RP chronić wyższą wartość konstytucyjną, jaką stanowi nadrzędność Konstytucji, niż wykonanie kompetencji umożliwienia sędziemu TK złożenia ślubowania i to nie tylko niezwłocznie, ale także jak przesądził ustawodawca w terminie natychmiastowym – nie później niż 14 dni od dnia wyboru. Każda osoba sprawująca władzę publiczną jest - w trakcie wykonywania powierzanej mu kompetencji - zobowiązana do samodzielnego dokonywania oceny zgodności z prawem własnego działania. Zajście nadzwyczajnej, obiektywnej i niebudzącej wątpliwości okoliczności, której racjonalnie nie można było przewidzieć i zapobiec, może spowodować, że zasada ochrony nadrzędności Konstytucji wymagać będzie określonego zachowania także ze strony Prezydenta RP, i obiektywnie uzasadniać wydłużenie czasu na odebranie ślubowania. Przykładowo można wskazać tutaj sytuacje, w której Sejm nie podjął uchwały w rozumieniu art. 120 zdanie drugie Konstytucji lub dana osoba nie ma jednak zdolności prawnej do objęcia urzędu sędziego, lub też ujawniły się inne, trwałe i nieusuwalne przeszkody związane z nieznaną uprzednio sytuacją personalną sędziego. Aktualny stan prawny, wyznaczony przez art. 4 ust. 1 u.s.s.TK, pozwala na uwzględnienie takich sytuacji, a więc na ochronę przez Prezydenta RP wyższych wartości konstytucyjnych, wynikających z nadrzędności Konstytucji. Wprowadzony zaś termin w art.

20 ust. 2 zaskarżonej ustawy takiej możliwości nie przewiduje, albowiem ustanawia obowiązek działania w ściśle określonym i zamkniętym terminie – nie później niż do 14 dnia od dnia wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie wnioskodawcy, pozostające w sprzeczności z Konstytucją jest stawianie Prezydenta RP w sytuacji polegającej na tym, że z jednej strony ustawodawca nałożył na niego obowiązek odebrania ślubowania od sędziego TK w ściśle określonym, nieprzekraczalnym terminie, a z drugiej strony, Prezydent RP realizując swoje ustrojowe zadanie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji zadania tego nie może wykonać wobec powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości (legalności) dokonanego wyboru.

Sprowadzenie udziału Prezydenta RP w procedurze wyboru sędziów TK do funkcji czysto „notarialnej”, niezależnie od okoliczności danej sprawy, jest niespójne z pozycją ustrojową głowy państwa w świetle Konstytucji. Wprowadzenie przez ustawodawcę ściśle oznaczonego terminu do wykonania obowiązku (kompetencji) w postaci umożliwienia złożenia przez sędziego TK uroczystego ślubowania w trybie art. 20 ust. 2 zaskarżonej ustawy - nie później niż 14 dni od dnia jego wyboru przez Sejm, w ocenie wnioskodawcy pozostaje w sprzeczności z art. 126 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy norma z art. 20 ust. 2 zaskarżonej ustawy, w zakresie określonego terminu do wykonania obowiązku przez Prezydenta RP stworzenia możliwości sędziemu TK złożenia ślubowania, budzi także wątpliwości co do zgodności z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Treść tej zasady i jej wykładnia w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały obszernie omówione w pkt I uzasadnienia wniosku, wnioskodawca odnosi je zatem również do uzasadnienia niniejszego zarzutu. Wątpliwości konstytucyjne co do zgodności kwestionowanej regulacji z tą zasadą dotyczą sytuacji, w których wykonanie ustawowej kompetencji do terminowego odebrania ślubowania będzie pozostawało w takiej kolizji z wykonaniem przez Prezydenta RP innych konstytucyjnych kompetencji, mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa lub prowadzonej polityki zagranicznej, że nie będzie możliwe ich jednoczesne wykonanie albo niezwłoczne wykonanie kompetencji ustawowej odbędzie się kosztem kompetencji konstytucyjnej z niekorzystnym skutkiem dla jednostki, która działa w zaufaniu do państwa i jego organów. Wątpliwości konstytucyjne co do zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych dotyczą także sytuacji, w której zajdą nadzwyczajne okoliczności mające wpływ na termin odebrania ślubowania i zaktualizuje się obowiązek

ochrony przez Prezydenta RP wyższej wartości konstytucyjnej, a której nie będzie mógł chronić bez naruszenia ustawowego obowiązku określonego w art. 20 ust. 2 u.TK.

W aspekcie powołanego we wzorcu kontroli art. 2 Konstytucji, treść zakwestionowanej normy z art. 20 ust. 2 zaskarżonej ustawy nie odpowiada, w ocenie wnioskodawcy, zasadzie proporcjonalności. Nie jest ona także zgodna z zasadą poprawnej legislacji, ponieważ z uwagi na możliwość realizacji przez Prezydenta RP innych kompetencji, w szczególności poza granicami kraju, może nakładać w istocie obowiązek niemożliwy do wykonania. Ponadto kwestionowana norma nie uwzględnia czasu niezbędnego do uzyskania przez Prezydenta RP, w sposób niebudzący wątpliwości, dowodów koniecznych do wykonania normy z art. 20 ust. 2 zaskarżonej ustawy, w rzeczywistości skracając istotnie termin, a tym samym wprowadzając obowiązek natychmiastowego działania.

Nie sposób przy tym pominąć niekonsekwencji ustawodawcy, ponieważ w art. 20 ust. 3 u.TK dla Marszałka Sejmu przewidział on obowiązek przekazania Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego roty ślubowania sędziego Trybunału Konstytucyjnego złożonego w formie pisemnej z notarialnie poświadczonym podpisem w terminie określonym przez użycie wyrazu „niezwłocznie”, a więc bez zbędnej zwłoki i przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, w tym realizacji przez Marszałka Sejmu innych kompetencji. Używając takiej formuły ustawodawca umożliwił Marszałkowi Sejmu bezkolizyjną realizację innych przyznanych mu kompetencji.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 20 ust. 2 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim ustanawia dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej termin „nie później niż 14 dni od dnia wyboru przez Sejm sędziego Trybunału” do umożliwienia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego uroczystego złożenia ślubowania, jest niezgodny z art. 126 ust. 2 i ust. 3 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji.

VI. Zarzut niezgodności art. 20 ust. 3 zaskarżonej ustawy z art. 7 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji

Istotne zastrzeżenie konstytucyjne nasuwa przepis art. 20 ust. 3 zaskarżonej ustawy, będący wynikiem przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu nr 13, zawartej w jego uchwale z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu: „Sędzia Trybunału, po upływie co najmniej 14 dni, ale nie później niż 30. dnia od dnia jego wyboru przez Sejm, może złożyć ślubowanie w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym i przekazać je Marszałkowi Sejmu. Dokument zawierający rotę ślubowania

sędziego Trybunału z jego podpisem notarialnie poświadczonym Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Prezesowi Trybunału”.

Uzasadnienie uchwały Senatu podnosiło w tej mierze, iż: „Poprawka nr 13 umożliwia (ale nie nakazuje) wybranemu przez Sejm sędziemu TK – któremu Prezydent RP, z jakichkolwiek powodów, nie umożliwił uroczystego złożenia ślubowania w ciągu 14 dni od dnia wyboru – złożenie ślubowania w formie pisemnej, z podpisem notarialnie poświadczonym. Niekorzystny jest bowiem – w opinii Senatu – przeciągający się stan nieobejmowania obowiązków przez sędziego ważnie i skutecznie wybranego przez Sejm. Z tych samych powodów Senat uznał, że ślubowanie w takiej formie powinno zostać złożone nie później niż 30. dnia od dnia dokonania wyboru sędziego przez Sejm. W intencji Senatu rozwiązaniem podstawowym, należycie podkreślającym splendor aktu sędziowskiego ślubowania, będzie jego uroczyste złożenie wobec Prezydenta RP. Dopiero gdyby było to niemożliwe, sędzia będzie mógł – po upływie 14 dni od jego wyboru – złożyć „ślubowanie notarialne”. Niedopełnienie aktu ślubowania w którejś z wymienionych form w ciągu 30 dni od dnia wyboru będzie mogło być uznane za odmowę złożenia ślubowania, równoznaczną ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego TK (art. 30 ust. 3 u.TK), co otworzy drogę do wyboru nowego sędziego.” (s. 11 i 12 uchwały).

Rozwiązanie to, pozornie podyktowane zapobiegliwością parlamentu, w istocie jest niezgodne z Konstytucją. *De lege lata* nie istnieje bowiem w polskim systemie prawnym żadna inna funkcja publiczna, w stosunku do której wymóg złożenia przysięgi lub ślubowania, składanego wobec jednego z najwyższych organów państwa, tj. wobec Prezydenta, Zgromadzenia Narodowego, Sejmu bądź Senatu – mógłby być substytuowany aktem „ślubowania notarialnego”. Co więcej, hipotetyczne założenie, iż Prezydent RP z jakichkolwiek powodów nie umożliwił (czyli uniemożliwił) wybranemu przez Sejm sędziemu Trybunału Konstytucyjnego uroczystego złożenia ślubowania w określonym terminie 14 dni od dnia wyboru – suponuje możliwość popełnienia przez głowę państwa deliktu konstytucyjnego i proponuje „eliminację” jego skutków, właśnie poprzez opisaną czynność w postaci alternatywnej formy ślubowania.

Unormowanie to, zdaniem wnioskodawcy, jest niezgodne z wzorcami konstytucyjnymi w dwu płaszczyznach: Po pierwsze, zawiera ono nieuprawnione założenie o niewykonaniu przez Prezydenta RP obowiązku z art. 20 ust. 2 u. TK, co warunkuje objęcie i sprawowanie urzędu sędziego, a tym samym narusza wyrażoną w Konstytucji zasadę legalizmu działania wszystkich organów władzy publicznej – art. 7, w tym także Prezydenta RP - art. 126 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie akcentował, że organy władzy publicznej są zobowiązane działać „na podstawie i w granicach prawa”. Konsekwencją tak wysłowionej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu 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 (zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05), przez które należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00), czy wywodzonych na zasadzie analogii. Kompetencje organu muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa (zob. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Organ władzy publicznej nie może też przypisywać sobie kompetencji, które Konstytucja zastrzega dla innych organów. Z art. 7 Konstytucji związany jest bez wątpienia także art. 126 ust. 3, który określa zakaz domniemywania przez Prezydenta RP jego kompetencji.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 20 ust. 3 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji.

VII. Zarzut niezgodności art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku art. 35 ust. 3 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku z art. 194 ust. 1, art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji

Zastrzeżenia konstytucyjne wnioskodawcy rodzi przyjęty w zaskarżonej ustawie model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego, unormowany w rozdziale 3, oddziale 4 zaskarżonej ustawy. Nie dotyczy to jednak przewidzianej w art. 33 ust. 1 u.TK samej formuły deliktu: „Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości”. Podnoszone w niektórych opiniach twierdzenie, iż unormowanie to prowadzić może do odpowiedzialności sędziów TK „za treść wydawanych przez nich orzeczeń” jest za daleko idące. Należy wskazać, że ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z

2024 r. poz. 622; dalej ustawa SN) stanowi w art. 72 § 1, iż sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za: pkt 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa.

Jeśli zatem zaskarżona ustawa powtarza za swoimi poprzedniczkami w art. 32 u.TK, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do praw i obowiązków sędziów Trybunału stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące praw i obowiązków sędziów Sądu Najwyższego – przytoczona postać (formuła) deliktu sędziego TK nie powinna budzić zastrzeżeń. Zwłaszcza, iż obecnie obowiązująca u.s.s.TK przyjmuje w art. 24 ust. 1 dalej idącą formułę: „Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału, naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.”.

Podobnie, nie nasuwa też zastrzeżeń wnioskodawcy reguła z art. 33 ust. 2 u.TK: „Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału, a okoliczności tego postępowania nie były znane w dniu jego wyboru”. Jest to wprawdzie formuła nowa, w porównaniu do obecnego unormowania statusu sędziów TK, a zarazem bardzo zbliżona do unormowania wszystkich ustaw ustrojowych polskiego sądownictwa, w tym zwłaszcza art. 72 § 2 ustawy SN: „Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego”. Przy czym w odniesieniu do sędziów TK jest ona nawet bardziej gwarancyjna, poprzez wprowadzenie warunku: „a okoliczności tego postępowania nie były znane w dniu jego wyboru”.

Zarzut niekonstytucyjności stawiany przez wnioskodawcę dotyczy natomiast rozwiązań zaskarżonej ustawy polegających na tym, że inicjować postępowanie dyscyplinarne a nawet oskarżać i orzekać w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału mieliby także prawo byli sędziowie Trybunału, czyli znajdujący się już w stanie spoczynku.

Zgodnie z art. 34 zaskarżonej ustawy:

„Art.34.1. Wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału składa się do Prezesa Trybunału. Wniosek ten może złożyć sędzia Trybunału lub sędzia Trybunału w stanie spoczynku.

2. Jeżeli Prezes Trybunału uzna wniosek, o którym mowa w ust. 1, za nieuzasadniony, wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Postanowienie wraz z uzasadnieniem doręcza się podmiotowi składającemu wniosek.

3. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 2, podmiotowi składającemu wniosek, o którym mowa w ust. 1, przysługuje w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego postanowienia wraz z uzasadnieniem zażalenie do pełnego składu Trybunału.

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

Natomiast stosownie do art. 35 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej ustawy:

„Art.35.1. W postępowaniu dyscyplinarnym orzeka sąd dyscyplinarny: 1) w pierwszej instancji – w składzie pięciu sędziów; 2) w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów.

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

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

Wnioskodawca podnosi zatem zarzut niezgodności przepisów art. 34 ust. 1 i ust. 4 i art. 35 ust. 2 u.TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji poprzez przyznanie istotnych uprawnień sędziom Trybunału w stanie spoczynku, czyli po zakończeniu ich konstytucyjnie określonej 9-letniej kadencji. Tego rodzaju prolongata aktywności sędziów w stanie spoczynku nie znajduje również żadnych analogicznych rozwiązań w systemie prawnym. Przykładowo, ustawa SN tak definitywnie ujmuje fakt i skutki prawne przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku (art. 37 ustawy SN) albo przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku (art. 38 ustawy SN), że datę tego zdarzenia stwierdza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 39 ustawy SN). Sędziowie Sądu Najwyższego w stanie spoczynku posiadają szereg uprawnień socjalnych (art. 54 i art. 56 ustawy o SN), ale nie mają żadnych uprawnień polegających na jakiegokolwiek aktywności orzeczniczej. Możliwe jest natomiast zrzeczenie się statusu sędziego Sądu Najwyższego w stanie spoczynku (art. 36 § 1 pkt 2 ustawy SN).

Nie ulega wątpliwości, że ustrojodawca przewidział oparcie TK na zindywidualizowanej, jednokrotnej oraz trwającej określony czas kadencji sędziów wchodzących w jego skład (A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, s. 1280). Kompetencje Trybunału są oparte na działalności sędziów aktualnie zasiadających w składzie sędziowskim i nie mogą być wykonywane przez sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku, który określa ich

sytuację prawną jako pozostawanie w stosunku służbowym z zachowaniem statusu sędziego, jednak bez możliwości sprawowania urzędu (w tym czynnego udziału w orzekaniu) (*ibidem*, s. 1283).

Należy zauważyć także, że art. 34 ust. 1 i ust. 4 i art. 35 ust. 2 zaskarżonej ustawy są niezgodne z Konstytucją nie tylko w zakresie art. 194 ust. 1. Unormowanie włączenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stan spoczynku, czyli osób pozostających już poza strukturą działających organów władzy sądowniczej, w procedurę orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału aktualnie sprawujących urząd - jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz – art. 10 ust. 1 i 2 oraz niezależności sądów i trybunałów – art. 173 Konstytucji. Nie jest bowiem akceptowalne, aby w ustalaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału oraz w orzekaniu przewidzianych sankcji, w tym najsurowszych, jakie stanowią: kara dyscyplinarna usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału i kara dyscyplinarna pozbawienia statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku (art. 37 pkt 4 i pkt 5 u.TK) mogły brać udział osoby, w dowolnym czasie w przeszłości pełniące urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny w swojej działalności niejednokrotnie rozstrzygał spory prawne o wyraźnym podłożu politycznym, bądź światopoglądowym i moralnym, a jego orzeczenia rodziły często istotne skutki nie tylko dla radykalnie zmieniającego się systemu prawnego, ale też bardzo poważne konsekwencje ekonomiczne i społeczne, wpływając nieraz na sytuację milionów obywateli, będących adresatami unormowań prawnych kontrolowanych przez Trybunał, bez trudu można sobie wyobrazić, że tym sposobem mogłoby dochodzić do konfrontacji pomiędzy byłymi sędziami Trybunału, a aktualnymi sędziami Trybunału, związanymi zasadą apolityczności (art. 195 ust. 3 Konstytucji). Kwestionowane unormowanie ustawowe pozostaje zatem także w sprzeczności z zasadami ustrojowymi, wyrażonymi w art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji.

Dodatkowo podnieść należy, że w przypadku uznania przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 u.TK, przepis art. 35 ust. 3 u.TK stanie się niewykonalny, albowiem przy „wyłączeniu” (co *nota bene*, stanowi określenie wadliwe, sugerujące klasyczną instytucję „wyłączenia” sędziego) obwinionego sędziego, 2 sędziów funkcyjnych, tj. Prezesa Trybunału i sędziego pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego oraz 5 sędziów orzekających w pierwszej instancji, czyli łącznie 8 sędziów – pozostaje do dyspozycji tylko 7 sędziów TK, czyli tylko i aż tyle, ile ma liczyć skład orzekający w drugiej instancji. *Ergo*: nie ma już spośród kogo „losować” tego składu, orzekającego w instancji odwoławczej. Opisane unormowanie art. 35 ust. 3 zaskarżonej ustawy będzie zatem

pozbawione waloru regulacyjnego, co naruszy reguły przyzwoitej legislacji, wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego, statuowanej w art. 2 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że art. 34 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 3 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim do inicjowania i prowadzenia postępowania oraz orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego uprawnia sędziów Trybunału w stanie spoczynku są niezgodne art. 194 ust., art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 września 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first name and a surname, written in a cursive script.