



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Trybunał Konstytucyjny – scenariusze przywracania praworządności Od działań naprawczych do resetu konstytucyjnego

Tomasz Zalasinski

Od 2015 roku Trybunał Konstytucyjny (TK) stał się przedmiotem sporu politycznego, którego skutkami są trwała utrata zdolności do prawidłowej realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań tego organu władzy sądowniczej, a także skrajna erozja zaufania publicznego do jego działalności¹.

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę aktualnych scenariuszy przywracania praworządności w TK, które pojawiały się w debacie publicznej, a także skutków ich ewentualnego wdrożenia. Celem tej analizy jest także przedstawienie scenariusza rekomendowanego, którego realizacja w aktualnym stanie prawnym i faktycznym prowadziłaby do najefektywniejszego przywrócenia praworządności w TK.

Przywrócenie praworządności w Trybunale Konstytucyjnym należy rozumieć jako doprowadzenie metodami praworządnymi do stanu, kiedy jednocześnie:

- w skład TK wchodzi piętnastu prawidłowo wybranych sędziów TK, których status i sposób wyboru nie budzą wątpliwości prawnych, zarówno formalnych, jak i materialnych;

¹ Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego (ZEP) opracował społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wraz z przepisami wprowadzającymi. Projekt ten został przedstawiony opinii publicznej w 2022 roku (<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/Spoleczny.projekt.ustawy.o.Trybunale.Konstytucyjnym.pdf>; dostęp w przypisach tu i dalej: 25 września 2026). Stał się on następnie podstawą inicjatywy ustawodawczej (ustawa o TK z 2024), ale prace nad nią zakończyły się niepowodzeniem wskutek orzeczenia TK wydanego na wniosek prezydenta Andrzeja Dudy (Kp 3/24).

- sędziowie TK orzekają w sposób niezależny, niezawisły i apolityczny, w oparciu o Konstytucję RP, ustawy oraz własne sumienie;
- Trybunał prawidłowo i bez zbędnej zwłoki realizuje wszystkie swoje konstytucyjne oraz ustawowe funkcje i zadania, zarówno organizacyjne, jak i przede wszystkim orzecznicze, również te wymagające orzekania w pełnym składzie;
- w TK prawidłowo funkcjonują instytucja wyłączenia sędziego, pozwalająca na unikanie ewentualnych konfliktów interesów, a także system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK;
- orzecznictwo TK jest prawidłowo publikowane i wykonywane przez organy władzy publicznej;
- Trybunał sukcesywnie odbudowuje zaufanie publiczne do działalności tego organu i wydawanych rozstrzygnięć.

Przywróceniem praworządności bynajmniej nie jest przejęcie („odzyskanie”) kontroli nad TK przez inną niż dotychczasowa siłę polityczną, a tym samym odwrócenie wektora jego politycznej zależności. Proces przywracania praworządności w Trybunale nie polega na tym, żeby doprowadzić do pokonania kogokolwiek bądź też zapewnienia dominacji określonego ugrupowania politycznego.

Przywrócenie praworządności w TK jest konieczne dla ochrony interesu publicznego. Każdy obywatel, organizacja społeczna lub gospodarcza bądź inny podmiot obdarzony na mocy Konstytucji legitymacją do wszczynania postępowania przed TK, niezależnie od sympatii lub antypatii politycznych, ma równe prawo do niezawisłego, apolitycznego i godnego zaufania Trybunału Konstytucyjnego jako zasadniczego elementu systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

Aktualna sytuacja na scenie politycznej

Gdy analizuje się ewentualne scenariusze dotyczące przywracania praworządności w Trybunale Konstytucyjnym, nie sposób abstrahować od bieżącej sytuacji na scenie politycznej, ma ona bowiem kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji tych planów. Co więcej, w ostatnich miesiącach zaszły istotne zmiany, a obecna sytuacja znacząco odbiega od warunków panujących w okresie prac parlamentarnych nad ustawą o TK z 2024 roku².

Po pierwsze, nastąpiła zmiana na stanowisku Prezydenta. Kadencja Andrzeja Dudy dobiegła końca, a na urząd Prezydenta wybrano Karola Nawrockiego. Nie można zatem domniemywać – nawet pomimo licznych wet oraz faktycznej odmowy przyjęcia ślubowania od pięciorga sędziów TK wybranych w obecnej kadencji Sejmu – że nadal nie jest możliwa jakakolwiek racjonalizacja normatywnego otoczenia TK dokonana z udziałem Prezydenta. Nowoczesna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest obiektywnie potrzebna, a zagadnienia, które w ustawie z 2024 roku rodziły najwięcej emocji, niebawem staną się bezprzedmiotowe z uwagi na upływ czasu, np. kwestia „sędziów dublerów”.

Po drugie, istotnemu przemodelowaniu uległ rozkład sił politycznych w parlamencie. W sierpniu 2026 roku główne ugrupowanie opozycyjne, czyli Prawo i Sprawiedliwość, utraciło istotną część parlamentarzystów, którzy powołali nowy klub. To PiS dotąd był głównym gwarantem braku możliwości dokonania jakichkolwiek głębszych reform w TK. W toku debaty publicznej od dawna słychać jednak głosy o konieczności przeprowadzenia głębszej reformy TK, napływające z niemal każdej strony sceny politycznej (z wyjątkiem PiS).

² Poselskie projekty ustaw: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (druk 253) oraz ustawa przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk 254).

W tych okolicznościach aktualizacja społecznego projektu ustawy o TK, a następnie jego rzetelne skonsultowanie z organizacjami społecznymi i gospodarczymi, ze wszystkimi środowiskami politycznymi, w tym otoczeniem Prezydenta, mogłyby dać podstawy do stworzenia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która dawałaby szansę na odbudowę zaufania do bezstronnego i apolitycznego systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

W obecnym, nowym rozkładzie sił politycznych w Sejmie i Senacie możliwość zgromadzenia większości konstytucyjnej wokół idei przywrócenia praworządności w TK nie jest już tak nierealna, jaką była jeszcze rok temu.

Aktualny skład Trybunału Konstytucyjnego

W dniu 13 marca 2026 roku Sejm RP dokonał wyboru sześciorga sędziów TK³. Prezydent przyjął ślubowanie jedynie od dwojga sędziów TK (Dariusza Szostka i Magdaleny Bentkowskiej). Pozostali sędziowie, wobec braku zaproszenia ze strony Prezydenta, zdecydowali się na złożenie ślubowania w innej formie. Uroczystość złożenia ślubowania odbyła się w Sejmie 9 kwietnia 2026 roku – w tej formie ślubowanie sędziowskie złożyli: Maciej Taborowski, Marcin Dziurda, Anna Korwin-Piotrowska i Krystian Markiewicz⁴.

W świetle obowiązującej Konstytucji RP to Sejm jest jedynym podmiotem uprawnionym do powierzenia mandatu sędziego TK osobie wyróżniającej się wiedzą prawniczą. Natomiast Prezydent ma ustawowy obowiązek odebrania ślubowania od sędziego TK⁵. Ustawa nie określa jednak terminu, w jakim Prezydent powinien to uczynić. W drodze wykładni można wnosić, że Prezydent ślubowanie powinien odebrać niezwłocznie⁶.

W dniu 11 czerwca 2026 roku Sejm RP podjął kolejną uchwałę o wyborze sędziego TK, powołując na to stanowisko Sławomira Patyrę⁷. Sędzia Patyra złożył ślubowanie wobec Prezydenta 28 lipca 2026 roku.

Kolejny mandat sędziego TK został przez Sejm RP obecnej kadencji obsadzony 4 września 2026 roku. Na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego powołano Macieja Berka, który obecnie oczekuje na możliwość złożenia ślubowania wobec Prezydenta.

Scenariusze przywrócenia praworządności w Trybunale Konstytucyjnym

W tej części opracowania w pierwszej kolejności zostaną przedstawione podstawowe założenia, które powinny przyswierać procesowi obudowywania praworządności w TK, oraz kluczowe ryzyka związane

3 Sejm RP na stanowisko sędziego TK powołał: Magdalенę Bentkowską (uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 300), M. Dziurdę (uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 301), Annę Korwin-Piotrowską (uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 302), Krystiana Markiewicza (uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 303), Dariusza Szostka (uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 304) oraz Macieja Taborowskiego (uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 305).

4 Zapis uroczystości jest dostępny poprzez stronę podmiotową BIP Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

5 Należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2026 roku w sprawie wyboru przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego (www.ptpk.edu.pl).

6 Społeczny projekt ustawy o TK przewidywał, że złożenie ślubowania sędziowskiego wobec Prezydenta powinno nastąpić nie później niż 14 dni od podjęcia uchwały Sejmu o powołaniu na stanowisko sędziego TK (art. 20 ust. 2).

7 Uchwała Sejmu opublikowana w M.P. poz. 603.

z tym procesem. Następnie będą omówione poszczególne scenariusze „odzyskania” TK w kształcie, w jakim są opisywane publicznie, a także wady i zalety związane z ich wdrożeniem. Na końcu – bardziej szczegółowo – zaprezentowany zostanie scenariusz rekomendowany w aktualnym stanie prawnym i faktycznym.

Podstawowe założenia

Do głównych standardów, bez zachowania których przywrócenie praworządności w TK będzie niemożliwe, należy zaliczyć:

- Podstawowe założenie, że odwrócenie wektora zależności politycznej TK nie jest przywróceniem praworządności. Wszelkie zmiany polegające na „odbiciu”, „odzyskaniu” Trybunału przez jakiegokolwiek siły polityczne w długim okresie nie przywrócą apolityczności, niezawisłości i niezależności systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, lecz będą prowadziły do pogłębiania kryzysu ustrojowego wokół tego organu.
- W efekcie procesu przywracania praworządności w TK żadna grupa społeczna czy polityczna nie może zostać pokonana ani upokorzona politycznie lub faktycznie. Nie powinna mieć poczucia, że TK stał się „ich”, a nie „nasz”. Każdy obywatel (także polityk), niezależnie od sympatii politycznych, ma bowiem równe prawo do apolitycznego systemu kontroli konstytucyjności prawa. Nawet w najcięższym i najbrutalniejszym sporze politycznym musi istnieć arbiter, któremu ufają obie strony i który w sposób bezstronny oraz apolityczny chroni obywateli przed nadużyciami władzy.
- Fundamentalne znaczenie w procesie przywracania praworządności w TK ma dobór kandydatów na sędziów Trybunału. Powinni oni nie tylko pozytywnie wyróżniać się wiedzą prawniczą – co jest kryterium formalnym – ale także mieć głęboko zakorzenione poczucie niezależności zawodowej, niezawisłości osądu prawniczego oraz apolityczności.
- Problem „sędziów dublerów” zostanie niebawem rozwiązany wskutek upływu czasu. W żadnym wypadku sędziego TK powołanego 4 września 2026 roku nie można uznać za „sędziego dublera”⁸.
- Podstawy ustawowe funkcjonowania Trybunału wymagają zmiany. Konieczne są opracowanie i uchwalenie nowej ustawy, która będzie racjonalizowała sposób zarządzania tym konstytucyjnym organem państwa, a także usuwała wady systemu kontroli konstytucyjności prawa, zarówno te istniejące przed 2015 rokiem, jak i powstałe w toku kryzysu konstytucyjnego. Dobrą podstawą prac w tym zakresie mógłby stać się społeczny projekt ustawy o TK.

Kluczowe wątpliwości i ryzyka

W toku procesu przywracania praworządności w TK trzeba będzie się zmierzyć z kilkoma kluczowymi problemami i ryzykami, które mogą mieć wpływ na skuteczność oraz scenariusze tego procesu:

- **Po pierwsze:** obowiązujące ustawy o TK⁹ nadają jego Prezesowi tak rozległe kompetencje, że faktycznie podporządkował on sobie działalność Trybunału, zawiesił obowiązywanie standardów odpowiedzialności dyscyplinarnej, zmarginalizował pozycję innych sędziów, wpływa na kolejność rozpatrywanych spraw, wyznaczając tym samym kierunek orzecznictwa TK, postanowieniami

8 „Sędzia dubler” to osoba, która została powołana na stanowisko sędziego TK w miejsce zajmowane przez innego prawidłowo wybranego sędziego. Maciej Berek został powołany wskutek zwolnienia mandatu sędziowskiego przez Justyna Piskorskiego. W dniu 4 września 2026 roku kadencja prawidłowo wybranego sędziego Krzysztofa Ślębzaka, którego miejsce zajmował Piskorski, już jednak wygasła (7 listopada 2024). Wybór dokonany w dniu 4 września 2026 roku obejmuje zatem w pełni wolny mandat sędziowski w TK.

9 Ustawa z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019, poz. 2393, dalej: ustawa o TK), ustawa z 30 listopada 2016 roku o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2018, poz. 1422, z 2026, poz. 26).

zabezpieczającymi bezprawnie stara się ingerować w funkcjonowanie władzy ustawodawczej, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Prokuratury. W aktualnym stanie faktycznym to Prezes jest Trybunałem Konstytucyjnym. Sytuacji tej – bardzo złej z punktu widzenia ustroju państwa i konstytucyjnej pozycji TK – nie sposób odwrócić bez zmian w ustawie o TK oraz jednoznacznej postawy wszystkich sędziów TK (wybranych zarówno przez Sejm tej kadencji, jak i poprzednich). Problem ten jest kluczowy i ma charakter obiektywny. Nie sposób bowiem wykluczyć, że kolejny Prezes, podobnie jak teraz Bogdan Świączkowski, może również nie ustrzec się pokusy ręcznego sterowania Trybunałem i podejmować próby bezprawnego ingerowania za pomocą postanowień zabezpieczających w działalność władzy ustawodawczej czy wykonawczej kolejnych kadencji.

- **Po drugie:** w ostatnich miesiącach można odnieść wrażenie, że koalicji rządzącej niekoniecznie zależy na przywróceniu praworządności w TK zgodnie ze standardami, jakie opisano wyżej. Od kilku miesięcy przekaz medialny płynący ze strony administracji rządowej (premiera i Ministra Sprawiedliwości), a także niektórych parlamentarzystów zapowiada akcję „przejęcia” i „odzyskania” z końcem roku Trybunału przez „naszych sędziów”¹⁰. Wskazuje to, że celem może nie być praworządność, lecz „przejęcie” kontroli nad Trybunałem i to metodą „cel uświęca środki”. Istotnie podważa to wiarygodność, że obecna większość rządowa zmierza do osiągnięcia bezstronności i apolityczności Trybunału.

Przejawem tej metody jest wybór 4 września 2026 roku na stanowisko sędziego TK osoby, która bezpośrednio przed tym wyborem była konstytucyjnym ministrem, członkiem Rady Ministrów odpowiedzialnym za wdrażanie polityki rządu. Kandydatura ta została zaprezentowana przez premiera (szefa rządzącej partii politycznej) w sposób niepozostawiający złudzeń co do politycznego charakteru zadań wyznaczonych do realizacji temu sędziemu w TK. Zaskakujące porzucenie idei apolityczności TK – tak wyraźnie głoszonej w kampanii wyborczej 2023 roku, a następnie w ustawie o TK z 2024 i uchwałach Sejmu¹¹ – oraz zdystansowanie się od głosu organizacji społecznych i środowiska prawniczego może doprowadzić do erozji społecznej akceptowalności i wsparcia dla zmian dokonywanych w ten sposób.

Wymieniona kandydatura rodzi także istotne wątpliwości dotyczące przyszłej organizacji pracy orzeczniczej TK, Maciej Berek ma bowiem bardzo bogaty i wieloletni dorobek zawodowy związany z koordynacją działań legislacyjnych Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków. W latach 2023–2026 był członkiem Rady Ministrów, w tym ministrem odpowiedzialnym za wdrażanie polityki legislacyjnej rządu. Wcześniej, w latach 2008–2015, kierował Rządowym Centrum Legislacji i Komitetem Stałym Rady Ministrów. W okresach tych uczestniczył w pracach nad wszystkimi rządowymi projektami ustaw oraz projektami wszystkich aktów wykonawczych do ustaw, a także w opracowywaniu stanowisk Rady Ministrów do poselskich, senackich i prezydenckich inicjatyw ustawodawczych. Zgodnie z art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym sędzia TK podlega wyłączeniu z udziału w rozpoznaniu sprawy, jeżeli uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego i może to wywoływać wątpliwości co do jego bezstronności. W takiej sytuacji istnieje wysokie ryzyko, że wiedza i doświadczenie legislacyjne Macieja Berka nie będą mogły zostać należycie wykorzystane w działalności orzeczniczej TK z uwagi na konieczność permanentnego wyłączania się z rozpoznawania niemal wszystkich spraw.

10 W dniu 30 sierpnia 2026 roku siedmiu sędziów wybranych przez obecny Sejm RP wydało oświadczenie, w którym zwracają się do wszystkich władz RP oraz osób pełniących wysokie funkcje publiczne o respektowanie ich niezależności, niezawisłości i apolityczności.

11 Uchwała Sejmu RP z dnia 6 marca 2024 roku w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198 z 2024 roku), Uchwała Sejmu RP z dnia 13 marca 2026 roku w sprawie działań niezbędnych do zapewnienia spełnienia przez TK wymogów sądu ustanowionego na mocy prawa, niezawisłego i bezstronnego (M.P. poz. 299 z 2026 roku).

- **Po trzecie:** Działania Prezydenta polegające na odmowie przyjmowania ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów TK także nie sprzyjają odbudowie praworządności. Nie mają one ponadto oparcia w Konstytucji. Ich skutek faktyczny może być jednak taki, że Prezydent Karol Nawrocki do końca swej kadencji nie zaprosi czworga sędziów TK wybranych 13 marca 2026 roku do złożenia ślubowania. W podobnej sytuacji może znaleźć się także Maciej Berek wybrany na stanowisko sędziego TK 4 września 2026 roku.

Scenariusz 1: ewolucyjne przywracanie praworządności w TK

Pierwszym, niejako intuicyjnym scenariuszem przywracania praworządności w TK jest taki, w którym niezbędne zmiany są rozłożone w czasie i wprowadzane sukcesywnie. Zaufanie do Trybunału (a także innych struktur państwa) łatwo bowiem utracić, ale trudno w sposób trwały odbudować. Jeżeli zaufanie do Trybunału i jego działalności orzeczniczej ma być powszechne, a nie spolaryzowane politycznie, to sukcesywne i rozłożone w czasie przywracanie niezależności, niezawisłości oraz apolityczności Trybunału jest rozwiązaniem najlepszym (jeżeli nie ma oczywiście warunków do resetu konstytucyjnego w TK).

Scenariusz ten – omawiany przez Marcina Matczaka i Bogusława Leśnodorskiego¹² – wydawał się być realizowany po 2023 roku. Organizacje społeczne opracowały bowiem projekt kompleksowej reformy otoczenia ustawowego, a w toku bieżącej kadencji zwalniało się osiem miejsc sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym. Dawało to możliwość wprowadzenia ośmiu sędziów, którzy swoim autorytetem mogli wpłynąć na pozostałą część składu TK i skłonić do kompromisu wokół idei praworządności. Stanowiłoby to podstawę do zmiany sposobu zarządzania TK, przy jednoczesnym odbudowaniu standardów jego apolityczności i zachowaniu gwarancji nienaruszalności mandatów sędziowskich przez nową większość polityczną po wyborach parlamentarnych w 2027 roku. Wybór sześciorga sędziów 13 marca i jednego sędziego 11 czerwca 2026 roku wpisywał się w ten scenariusz.

Z drugiej strony prace legislacyjne nad ustawą o TK z 2024 roku zakończyły się niepowodzeniem, a ustawa ta padła ofiarą dość powierzchownej oceny politycznej przez prezydenta Andrzeja Dudę i Trybunał Konstytucyjny. Rada Ministrów odmówiła publikowania orzeczeń TK, a Sejm przez wiele miesięcy wstrzymywał się z wyborem sędziów i uzupełnieniem składu TK, tracąc cenny czas. Gdy już tego wyboru dokonano, Prezydent odmówił przyjęcia ślubowania od czworga sędziów, starając się wywrzeć wpływ na skład TK, co nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji RP. Ruch ten znacząco utrudnił realizację ewolucyjnego scenariusza przywracania praworządności w TK.

Scenariusz ewolucyjny w sposób nieuchronny zmierzał zatem w kierunku radykalizacji i wprowadzania rozwiązań konfrontacyjnych. Ostatecznie realizację tego scenariusza można uznać za zamkniętą po wyborze Macieja Berka do Trybunału Konstytucyjnego – tym bardziej, że uzasadnieniem jego kandydatury były publicznie sformułowane oczekiwania, by doprowadzić do „odbicia” i „odzyskania” Trybunału. W najbliższych miesiącach – być może aż do wyborów parlamentarnych w 2027 roku – będziemy prawdopodobnie świadkami kolejnych prób realizacji scenariusza „siłowego”.

Scenariusz 2: tak zwane rozwiązanie „siłowe”

W debacie publicznej od kilkunastu miesięcy pojawia się narastające oczekiwanie, aby problem deficytu praworządności w TK rozwiązać w sposób „siłowy”. Nikt nie definiuje jednak ścieżek, jakimi ów „siłowy” scenariusz miałby zostać przeprowadzony. Można się spotkać ze stwierdzeniem, że powinno się to odbyć szybko i skutecznie. Scenariusz ten pozostaje w sferze domysłów, jednak warto mieć

12 Zob. *Trybunał na uchodźstwie? Pomysł na naprawę TK. Niepoprawnik* (Kanał ZERO, www.youtube.com).

nadzieję, że „siłowe odzyskanie” TK nie będzie wyglądało w ten sposób, że ośmioro sędziów TK wybranych w 2026 roku wejdzie do siedziby Trybunału Konstytucyjnego w eskorcie policji, prokuratury lub innych służb, a w ten sposób przejmie siedzibę Trybunału, usunie z niej Prezesa i innych sędziów sprzeciwiających się „rozwiązaniu siłowemu”, a także Straż Trybunalską i innych pracowników TK¹³.

Powyższy scenariusz (oraz inne podobne) staje się niestety coraz bardziej realny¹⁴, choć trudno go pogodzić z podstawowymi standardami demokratycznego państwa prawnego.

Należy zatem zwrócić uwagę na pewne prawidłowości oraz skutki, które w toku wdrażania rozwiązań „siłowych” mogą się pojawić w praktyce:

- **Po pierwsze:** im większą siłę polityczną i policyjną zaprzęgnie się teraz do „odzyskania” TK, z tym większą siłą, determinacją i bezwzględnością kolejna większość polityczna zmiany te odwróci. Historia lubi się powtarzać. Znamy przecież precedens, kiedy w październiku 2015 roku ówczesna większość polityczna, chcąc „odzyskać” TK, wybrała pięciu sędziów (w tym dwóch nieprawidłowo), a kolejna większość ponownie „odzyskała” TK, tylko bardziej, w grudniu wybierając jeszcze raz pięcioro sędziów (w tym trzech nieprawidłowo). Tak powstała „instytucja dublera”. Teraz tych dublerów może być aż pięciu, w przypadku gdyby Sejm kolejnej kadencji wybrał nowych sędziów na miejsce tych, od których Prezydent nie przyjął ślubowania. W takiej sytuacji w działalności orzeczniczej TK po 2027 roku ponownie mogą brać udział osoby nieuprawnione do orzekania.
- **Po drugie:** nie sposób pominąć wpływu „siłowego” przejęcia TK na ocenę legalności jego późniejszych orzeczeń. Działalność Trybunału, którego skład został ukształtowany w sposób „policyjny”, trudno będzie bowiem pogodzić ze standardami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dotyczącymi obowiązku zapewnienia należytej ochrony prawnej, w tym apolityczności i niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym mogą pojawić się nie tylko problemy z wykonaniem już wydanych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁵ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁶, kłopoty z Krajowym Planem Odbudowy, ale także kolejne orzeczenia trybunałów międzynarodowych wskazujące, że sędziowie TK, w tym ci powołani przed 2023 rokiem, orzekają w warunkach niedopuszczalnej presji „policyjnej” ze strony władzy wykonawczej. Wszystko to może doprowadzić do wydłużenia sporu wokół TK o kolejną dekadę.
- **Po trzecie:** w dyskusji publicznej pojawia się argument, że opcja „siłowa” powiodła się przy „odzyskiwaniu” TVP S.A. Podkreślenia wymaga fakt, że czym innym jest odzyskanie kontroli nad spółką prawa handlowego będącą własnością Skarbu Państwa, a czym innym siłowe przejęcie kontroli nad niezależnym i niezawisłym konstytucyjnym organem władzy sądowniczej (nawet jeśli jego dotychczasowa działalność jest głęboko wadliwa z punktu widzenia ustrojowego). W tym przypadku uruchamiają się zupełnie inne, znacznie poważniejsze ryzyka prawne.

13 Tezy te, jako możliwą realizację rozwiązania „siłowego”, postawił Wojciech Sadurski w programie *Dzień po dniu*, wyemitowanym w TVN24 19 lipca 2026 roku, <https://tvn24.pl/plus/programy/fakty-po-faktach/prof-wojciech-sadurski-mariusz-czerkawski-stefan-szczepiek-vc9149373>.

14 Zob. np. D. Długosz, J. Gądek, *Siłowe rozwiązanie w Trybunale Konstytucyjnym? Długosz: usłyszałam, że może się zrealizować*, „Newsweek”, 14 września 2026, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/trybunal-konstytucyjny-tusk-usunie-swieczkowskiego-sila-tak-slyszalam/exfvjcs>; P. Pacewicz, *Berek w Trybunale, czyli pułapki myślenia westernowego*, OKO.press, 17 września 2026, <https://oko.press/berek-w-trybunale-czyli-pulapki-myslenia-westernowego>.

15 Wyrok TSUE z 18 grudnia 2025 roku w sprawie C 448/23.

16 Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 maja 2021 w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga 4907/18), wyrok z 14 grudnia 2023 w sprawie M.L. przeciwko Polsce (skarga 40119/21), wyrok z 13 listopada 2025 w sprawie A.R. przeciwko Polsce (skarga 6030/21).

- **Po czwarte:** już sama zapowiedź zastosowania rozwiązania „siłowego” prowadzi do konsolidacji dotychczasowych sędziów TK, wybranych przed 2023 rokiem, wokół Bogdana Świączkowskiego, co znacząco utrudni prowadzenie jakichkolwiek rozmów mających na celu wypracowanie rozwiązań kompromisowych. Bogdan Świączkowski zapewne będzie ze zdwojoną siłą ignorował wszelkie rozstrzygnięcia ETPCz i TSUE dotyczące TK, mobilizował do obrony Trybunału Konstytucyjnego rozmaite środowiska oraz paraliżował prace Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, czekając do końca kadencji Sejmu.
- **Po piąte:** plany siłowego „odzyskania” mogą rozbić się o tak podstawową zasadę, jaką jest niezawisłość sędziowska. Szybko może się bowiem okazać, że sędziowie TK nie są zainteresowani „siłowym” wdrażaniem dyrektyw rządowych. Wszak w 2026 roku do Trybunału Konstytucyjnego wybrano sędziów, dla których niezawisłe orzecznictwo jest zawodową codziennością.

Podsumowując: wprowadzenie tak zwanej opcji „siłowej” przyniesie same szkody, a jej najostrzejsza forma – z wykorzystaniem służb i siłowego zajęcia siedziby Trybunału – jest w sposób oczywisty sprzeczna z podstawowymi standardami demokratycznego państwa prawnego.

Scenariusz 3: tak zwany plan Sadurskiego

Wojciech Sadurski przedstawił swój plan na przywrócenie praworządności w Trybunale Konstytucyjnym, oparty na następujących tezach¹⁷:

- ośmiu prawidłowo wybranych sędziów powinno ukonstytuować się jako właściwy TK;
- sędziowie ci mogą obradować w dowolnym godnym miejscu poza siedzibą TK, a co za tym idzie – nie będzie potrzeby jej siłowego przejmowania;
- zapewne dołączy do nich jeszcze dwóch innych sędziów, którzy przejdą na „dobrą stronę mocy”;
- obradując poza siedzibą TK, sędziowie ci będą prowadzili działalność orzeczniczą oraz podejmować uchwały jako Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego;
- w tej formie zmarginalizowanie obecnego TK zajmie maksymalnie kilka miesięcy.

W odniesieniu do tezy tego planu, a także by zarysować skutki prawne i faktyczne jego ewentualnego wdrożenia, należy stwierdzić:

- Zgodnie z § 3 ust. 1 Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego siedzibą TK jest budynek położony w Warszawie przy Al. Jana Chrystiana Szucha 12a, w tej też siedzibie odbywają się rozprawy (§36), przechowywane oraz udostępniane są akta spraw (§ 71)¹⁸.
- Reżim prawny dotyczący funkcjonowania organów władzy sądowniczej nie pozwala na przeniesienie działalności orzeczniczej w całości poza siedzibę sądu¹⁹ lub Trybunału²⁰. Tym bardziej niedopuszczalne prawnie jest tworzenie faktyczne (tj. bez jakichkolwiek podstaw normatywnych) kilku organów władzy sądowniczej o tożsamej właściwości miejscowej i rzeczowej, które prowadzą wobec siebie konkurencyjną działalność orzeczniczą. W takim przypadku dochodziłoby do

17 Miało to miejsce w programie *Dzień po dniu* wyemitowanym w TVN24 19 lipca 2026 roku, patrz przypis nr 13.

18 Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 767 z 2017 roku, dalej: Regulamin Trybunału Konstytucyjnego).

19 Zob. ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 20 i n., Dz.U. poz. 334, tekst jedn. z 2024 ze zm.), a także Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 roku Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 867, tekst jedn. z 2024 ze zm.).

20 Zob. ustawa o TK oraz Regulamin Trybunału Konstytucyjnego.

oczywistej sprzeczności z zasadą legalizmu. Treść Konstytucji jest w tym zakresie jednoznaczna, nie ma tam wymienionych dwóch Trybunałów Konstytucyjnych.

- Trybunał Konstytucyjny jest negatywnym ustawodawcą, co oznacza, że jego wyroki mogą prowadzić do usunięcia z systemu prawnego norm o mocy ustawy. Trudno sobie wyobrazić sytuację, kiedy ośmiu sędziów działających poza siedzibą Trybunału i konkurencyjnie wobec niego, bez podstawy konstytucyjnej i ustawowej, wydawałoby rozstrzygnięcia, które skutkowałyby usuwaniem norm ustawowych z systemu prawnego. Rozdwojenie orzecznictwa sądu konstytucyjnego byłoby eksperymentem na żywej tkance ustroju państwa, o fatalnych skutkach dla zasad pewności prawa oraz zaufania obywateli do państwa, praw i wolności jednostki, a także funkcjonowania gospodarki.
- Pojawia się poważne problemy związane z możliwością finansowania działalności takiego alternatywnego TK ze środków publicznych, z przekazywaniem korespondencji, funkcjonowaniem biura podawczego, kancelarii, przeprowadzaniem rozpraw itp.
- Całkowicie bezpodstawna jest teza, że w kilka miesięcy uda się w ten sposób zmarginalizować działalność TK. Będzie bowiem wręcz przeciwnie: sędziowie TK wybrani w 2026 roku, obradując poza jego siedzibą, pozbawią się możliwości kontroli i wpływania na to, co dzieje się w Trybunale. Bogdan Świączkowski natomiast zyska pełną swobodę w zakresie zarządzania TK i będzie czekał do końca kadencji Sejmu. Chaos i rozdwojone orzecznictwo TK będą trwały jedynie kilka miesięcy. Po wyborach nowa większość polityczna zapewne uzna, że sędziowie, którzy ukonstytuowali alternatywny Trybunał, zrzekli się mandatów sędziowskich we właściwym TK, i wybierze ośmiu nowych sędziów TK, od których Prezydent odbierze ślubowanie i którzy zajmą wolne miejsca we właściwej siedzibie Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem sędziowie wybrani w 2026 roku pozostaną z niczym w siedzibie alternatywnego Trybunału.

Scenariusz 4: tak zwany reset konstytucyjny – scenariusz rekomendowany

Wziąwszy pod uwagę powyższe kwestie, a w szczególności topniejące szanse na ewolucyjne przywrócenie praworządności w Trybunale Konstytucyjnym, należy skupić się na scenariuszu przewidującym reset konstytucyjny tej instytucji. Tym bardziej że aktualna sytuacja na scenie politycznej, opisana wyżej, tworzy przynajmniej minimalne szanse na możliwość realizacji takiego scenariusza. Byłoby to oczywiście bardzo trudne i wymagałoby wiele wysiłku związanego z wypracowaniem ponadpolitycznego porozumienia dotyczącego ustawy o zmianie Konstytucji. Pozwoliłoby jednak na trwałe przywrócenie praworządności i odbudowę zaufania do Trybunału Konstytucyjnego. Jedynie poprzez zmianę konstytucyjną można bowiem wprowadzić nowe zasady wyboru sędziów TK, wygasić kadencję dotychczasowych sędziów TK i stworzyć zasady powołania od podstaw nowego składu Trybunału.

Warto zauważyć, że w obecnej kadencji Senatu podjęto próbę opracowania projektu noweli konstytucyjnej mającej na celu dokonanie resetu konstytucyjnego w TK. Senacki projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk 55 z 6 marca 2024) przewidywał zmianę w art. 194 Konstytucji RP, polegającą na dodaniu obowiązkowych czterech lat karencji w zakresie wyboru na stanowisko sędziego TK osób sprawujących funkcje polityczne (w tym posła, senatora i członka Rady Ministrów), a także trzyletni okres kadencji Prezesa TK oraz wygaszenie dotychczasowego składu TK. Projektowi temu nadano bieg, opracowano liczne opinie eksperckie²¹, przeprowadzono wysłuchanie publiczne (2 lipca 2024). Ostatnie posiedze-

21 Zob. opinie prawne na temat senackiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowane przez ekspertów: Huberta Izdebskiego, Krzysztofa Urbaniaka, Sławomira Patyrę, Andrzeja Jackiewicza, Mariusza Jabłońskiego, Marcina Matczaka (opinie dostępne poprzez stronę BIP Senatu, www.senat.gov.pl).

nie Komisji Ustawodawczej Senatu RP poświęcone temu projektowi odbyło się 22 stycznia 2025 roku. Następnie prace nad projektem się zatrzymały.

Zawarta w niniejszym opracowaniu propozycja resetu konstytucyjnego istotnie różni się jednak od inicjatywy senackiej. W scenariuszu resetu konstytucyjnego kluczowe znaczenie mają dwie kwestie:

- projekt ustawy konstytucyjnej i ustawy o TK, które kompleksowo określałyby nowe zasady funkcjonowania sądu konstytucyjnego;
- sposób opracowania, skonsultowania i wdrożenia tych projektów, który pozwoliłby na zbudowanie wokół nich odpowiedniego poparcia społecznego, a także politycznego.

Projekt ustawy konstytucyjnej przewidującej reset konstytucyjny TK

Projekt ustawy konstytucyjnej mógłby opierać się na następujących filarach:

- **Nowy sposób powoływania sędziów TK.** Obecnie – zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP – Trybunał składa się z piętnastu sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na dziewięć lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Praktyka ustrojowa dowodzi jednak, że wybór sędziów TK przez Sejm nie gwarantuje wystarczającego zróżnicowania i pluralizmu składu Trybunału, ponieważ Sejm już kolejnej kadencji ulega pokusie kumulowania oraz jednoczesnego obsadzania wielu mandatów sędziowskich. Dlatego wpływ na skład TK powinny posiadać wszystkie organy konstytucyjne uczestniczące w procesie stanowienia prawa. Skład TK powinno zatem tworzyć piętnastu sędziów, z których: siedmiu powoływałby Sejm, pięciu – Senat, a trzech – Prezydent. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby na zwiększenie pluralizmu wśród sędziów, zmniejszenie ryzyka jednostronnej polaryzacji światopoglądowej, a także kumulowania mandatów i wyboru przez Sejm jednej kadencji sędziów posiadających większość w Trybunale, przy marginalizacji głosu opozycji. Wszak większość polityczna w Sejmie wcale nie musi być również większością polityczną w Senacie, a prezydent może działać w warunkach kohabitacji z większością rządową. Skład TK byłby zatem zróżnicowany i bardzo trudne okazywałoby się doprowadzenie do sytuacji, aby stał się zakładnikiem większości politycznej. Przyjęcie takiej konstrukcji ustrojowej pozwalałoby nawet na utrzymanie dotychczasowego rozwiązania, kiedy to Sejm wybiera sędziów bezwzględną większością głosów.
- **Wzmocnione gwarancje apolityczności.** Konieczne są stworzenie konstytucyjnych gwarancji apolityczności sędziów TK i wprowadzenie czterech lat karencji w zakresie wyboru na stanowisko sędziego TK osób sprawujących funkcje polityczne (posła, senatora i członka Rady Ministrów).
- **Kadencja Prezesa TK.** Należy bezwzględnie wprowadzić do Konstytucji kadencję na stanowisku Prezesa TK, która miałaby zapobiec zdominowaniu Trybunału przez jego Prezesa. Co do zasady okres trzyletniej kadencji Prezesa TK wydaje się wystarczający, w szczególności gdy przyjmujemy, że nowa ustawa o TK wprowadzałaby zasadę kolegiałnego zarządzania Trybunałem przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału w miejsce jednoosobowego kierownictwa Prezesa.
- **Sposób wyboru pierwszego składu Trybunału po resecie.** Reset TK powinien polegać na jednoczesnym wyborze całego składu tego organu. Jednak aby uniknąć kumulowania mandatów sędziowskich w przyszłości, konieczne staje się zróżnicowanie długości kadencji sędziów zasiadających w pierwszym składzie TK powoływanym według nowych zasad. Rozwiązanie takie z powodzeniem zastosowano w 1985 roku przy wyborze pierwszego składu Trybunału. W tym przypadku należałoby zastosować rozwiązanie analogiczne. Zgodnie z nim:
 - spośród siedmiu sędziów wybranych przez Sejm: trzech zostałoby wybranych na okres pięcioletniej kadencji, a czterech na okres dziewięciu lat;

- spośród pięciu sędziów wybranych przez Senat: trzech zostałoby wybranych na okres pięcioletniej kadencji, a dwóch na okres dziewięciu lat;
 - spośród trzech sędziów wybranych do pierwszego składu TK przez Prezydenta: jeden zostałby wybrany na okres pięcioletniej kadencji, a dwóch na okres dziewięciu lat.
 - W ten sposób po upływie pięciu lat zostałaby wymieniona niemal połowa składu TK (trzech sędziów wybranych przez Sejm, trzech wskazanych przez Senat i jeden sędzia wybrany przez Prezydenta). Kolejni sędziowie byłiby już wybierani na jednolitą dziewięcioletnią indywidualną kadencję.
 - **Stan spoczynku.** Na podstawie ustawy konstytucyjnej sędziowie obecnego składu TK z dniem wyboru nowego składu Trybunału powinni być przeniesieni w stan spoczynku, z zachowaniem pełnych gwarancji socjalnych, co dotyczyłoby także sędziów określanych jako „sędziowie duple-rzy”. Wszak przez pełną kadencję pełnili oni służbę w Trybunale.
 - **Ochrona prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP).** Ustawa konstytucyjna powinna obejmować ochroną osoby, które zostały wybrane w skład Trybunału, ale nigdy nie rozpoczęły działalności orzeczniczej (z uwagi na wadliwy wybór lub brak złożenia ślubowania wobec Prezydenta), oraz przywracać im prawo dostępu do służby publicznej. Na gruncie obowiązującej Konstytucji osoby te już nigdy nie mogą ubiegać się o wybór do TK, ponieważ ponowny wybór w skład Trybunału jest niedopuszczalny. Problem ten nie został dotąd rozpoznany, a ma istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki. W 2015 roku do TK wybrano: Bronisława Sitka i Andrzeja Sokalę (Trybunał uznał ich wybór za nieprawidłowy), a także Romana Hausera, Krzysztofa Ślebza-ka, Andrzeja Jakubeckiego (prezydent Andrzej Duda odmówił przyjęcia ślubowania sędziowskie-go od tych sędziów). Osoby te w świetle obowiązującej Konstytucji (art. 194 ust. 1 zd. 2) nie mogą już ubiegać się o mandat sędziego TK, a ich konstytucyjne prawa wynikające z art. 60 Konstytucji RP doznają istotnego uszczerbku. Tym bardziej, że ubiegając się o stanowisko sędziego TK, nie mieli wpływu na to, w jaki sposób zostanie przeprowadzone przez Sejm postępowanie dotyczące ich wyboru. Osoby te nie mają także prawa do stanu spoczynku, gdyż nie orzekały w TK. Ustawa konstytucyjna powinna zatem w przepisach przejściowych przywrócić im prawo do możliwości ubiegania się o mandat sędziego TK.
- Analogiczna sytuacja dotyczy sędziów wybranych w 2026 roku, gdyby okazało się, że nie będą mogli rozpocząć działalności orzeczniczej. W przypadku przyjęcia ustawy konstytucyjnej Magdalena Bentkowska, Marcin Dziurda, Anna Korwin-Piotrowska, Krystian Markiewicz, Dariusz Szostek, Maciej Taborowski, Sławomir Patyra oraz Maciej Berek także powinni móc w przyszłości ubiegać się o mandat sędziego TK.
- Wraz z ustawą konstytucyjną należałoby opracować nową ustawę o TK. Podstawą do jej opracowania powinien stać się **społeczny projekt ustawy o TK**, oczywiście po aktualizacji, ponownym przeprowadzeniu szerokich konsultacji publicznych i eksperckich oraz uwzględnieniu konsekwencji wyroku TK w sprawie Kp 3/24.

Sposób opracowania i konsultowania projektu ustawy przewidującej reset konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego

Biorąc pod uwagę, że problematyka TK wywołuje wyjątkowe emocje i napięcia polityczne, tryb opracowania i konsultowania projektu ustawy przewidującej reset konstytucyjny powinien być następujący:

- **Po pierwsze:** projekt ustawy konstytucyjnej i ustawy o TK nie powinien być tworzony przez polityków. Realia debaty politycznej powodują bowiem, że projekt opracowany przez jakąkolwiek stronę sceny politycznej będzie – niezależnie od jego treści – kontestowany przez konkurentów

politycznych. Projekt ustawy konstytucyjnej i ustawy o TK powinien mieć charakter ekspercki, apolityczny, a do jego przygotowania należy zaangażować organizacje społeczne.

- **Po drugie:** Po opracowaniu oba projekty powinny zostać poddane szerokim konsultacjom publicznym i eksperckim, obejmującym także środowisko akademickie oraz organizacje społeczne i gospodarcze. Jeśli treść projektów zyska odpowiednie wsparcie publiczne, należy je przedstawić środowiskom politycznym: od Prezydenta po kluby parlamentarne w Sejmie i Senacie.
- **Po trzecie:** Dopiero na tej podstawie mógłby zostać opracowany projekt, który miałby szanse przyjęcia w trybie art. 235 Konstytucji RP.

Ryzyka związane z wdrożeniem scenariusza resetu konstytucyjnego TK

Opisany wyżej scenariusz jest zasadniczo dotknięty jednym znaczącym ryzykiem. Mianowicie może się okazać, że politycy nie są zainteresowani przywróceniem praworządności w TK i wybiorą rozwiązanie, w którym Trybunał będzie – w cyklach czteroletniej kadencji parlamentarnej – „odbijany” w warunkach mniejszej lub większej awantury i wrzawy politycznej. Tym samym obywatele zostaną pozbawieni rzetelnie funkcjonującego systemu kontroli konstytucyjności prawa.

Podsumowanie

Przywrócenie praworządności w Trybunale Konstytucyjnym wymaga odejścia od logiki „odzyskiwania” instytucji przez kolejne większości polityczne i stworzenia takich gwarancji ustrojowych, które ograniczą możliwość jej ponownego upolitycznienia. Reset konstytucyjny jest rozwiązaniem trudnym, wymagającym szerokiego porozumienia i rozważa, ale spośród analizowanych scenariuszy daje największą szansę na trwałą odbudowę niezależnego, niezawisłego i apolitycznego Trybunału. Warunkiem powodzenia tego scenariusza będzie jednak nie tylko dobre prawo, lecz także sposób jego przygotowania: ekspercki, przejrzysty i otwarty na udział społeczeństwa obywatelskiego. Ostatecznym celem nie powinno być więc zwycięstwo jednej ze stron sporu o TK, lecz stworzenie instytucji, której niezależności i bezstronności będą mogli zaufać także ci, którzy w przyszłości znajdą się po różnych stronach politycznego sporu.

Tomasz Zalasinski – dr, konstytucjonalista, radca prawny, kierownik Katedry Prawa Uniwersytetu Civitas, członek Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, były sędzia Trybunału Stanu. Autor społecznego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawionego przez Zespół Ekspertów Prawnych działający przy Fundacji im. Stefana Batorego. W latach 2015–2016 reprezentował przed Trybunałem Konstytucyjnym grupy posłów w sprawach dotyczących ustaw o TK (sygn. K 34/15, K 35/15, K 47/15, K 36/16 i K 44/16).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Zdjęcie na 1 stronie: Elżbieta Krzysztof/
Shutterstock.com
Warszawa 2026
ISBN 978-83-68802-27-6