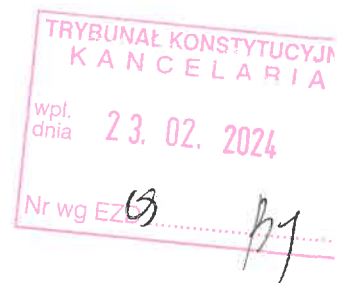




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 22 lutego 2024 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją:

I. ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 124).

Ustawie tej zarzucam:

- 1. w całości, niezgodność z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji,**
- 2. niezgodność art. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy jej art. 2 z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.**

II. art. 432 ust. 5a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.) dodanego przez art. 2 ustawy, o której mowa w pkt I *petitum* wniosku w zakresie, w jakim umożliwia powołanie kolejnego „pierwszego” rektora publicznej uczelni wyższej przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, w przypadku gdy istnieją władze uczelni wyższej oraz organy właściwe do przeprowadzenia wyborów rektora, z art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Uzasadnienie

Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 124; dalej również: ustawa nowelizująca) nowelizuje ustawę z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669, ze zm.) oraz ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.; dalej również: p.s.w.n.).

Zmiany w ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (art. 1 ustawy nowelizującej) mają na celu zastosowanie do uczestników studiów doktoranckich w 2024 r. także innych, wcześniej obowiązujących przepisów w zakresie tych studiów dla umożliwienia doktorantom uzyskania stopnia doktora w ramach studiów doktoranckich (w tzw. „starym trybie”).

Natomiast zmiana w p.s.w.n. (art. 2 ustawy nowelizującej) ma na celu umożliwienie ministrowi właściwemu do spraw nauki i szkolnictwa wyższego odwołania pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej w przypadku stwierdzenia naruszenia przez niego przepisów prawa. W przypadku odwołania pierwszego rektora, minister do spraw nauki i szkolnictwa wyższego uzyskał jednocześnie uprawnienie do powołania nowego rektora na czas pozostający do końca okresu, na który powołany był pierwszy rektor.

W przepisie końcowym ustawy nowelizującej (art. 3) określono, że ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r.

Kwestionowana ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad rządowym projektem zawartym w druku sejmowym nr 141 oraz nr 141-A (autopoprawka). Projekt ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wpłynął do

Sejmu w dniu 28 grudnia 2023 r. i stanowił przedłożenie rządowe, zawarte w druku sejmowym nr 141. W dniu 29 grudnia 2023 r. Marszałek Sejmu skierował projekt ustawy do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży – do pierwszego czytania. Opinie do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 141 przedłożyły następujące podmioty: Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Krajowa Reprezentacja Doktorantów, Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Konferencja Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych. Zasadniczo projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 141 został oceniony pozytywnie. Przywołane opinie dotyczyły wyłącznie art. 1 ustawy nowelizującej.

W dniu 12 stycznia 2024 r. do Sejmu wpłynęła autopoprawka, zawarta w druku sejmowym nr 141-A., której celem była także nowelizacja p.w.n.s. W uzasadnieniu autopoprawki wskazano, że: „Celem zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm.) jest wprowadzenie możliwości reakcji ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego (dalej „ministra”) na przypadki naruszania przepisów prawa przez pierwszego rektora nowej (nowo utworzonej) uczelni publicznej, który powoływany jest przez ministra co do zasady na okres roku (art. 24 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce) albo na podstawie przepisów ustawy tworzącej uczelnię na okres ustalony w tej ustawie. W sytuacji stwierdzenia przez ministra, że pierwszy rektor nowej uczelni naruszył przepisy prawa, będzie on mógł być odwołany przez ministra. Jednocześnie w celu zapewnienia prawidłowości działania uczelni będącej w trakcie organizacji minister powoływałby nowego rektora na czas pozostający do końca okresu, na który powołany był pierwszy rektor.”.

Stanowisko Rady Ministrów podczas I czytania projektu ustawy w dniu 15 stycznia 2024 r. przedstawił podsekretarz stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego Pan Maciej Gdula, który odniósł się także do autopoprawki, wskazując, że: „Ministerstwo zgłosiło również autopoprawkę do ustawy. Dotyczy ona możliwości wypełnienia pewnej luki prawnej. Chodzi o wprowadzenie możliwości odwołania rektora wyższej uczelni, przy czym sprawa dotyczy wyłącznie nowo powoływanych uczelni. Dzisiaj w sytuacji, w której rektor powołuje nową uczelnię, jest on w zasadzie osobą, która nie podlega żadnej kontroli. Chodzi o to, że do momentu, w którym nie ukonstytuują się ciała kolegialne, taka osoba nie podlega w zasadzie żadnej publicznej kontroli. Chcemy, żeby to się zmieniło. Chcemy, żeby minister mógł odwołać takiego rektora i powołać nowego rektora do końca okresu, na który został powołany dotychczasowy rektor. Nie chodzi więc o ponawianie nowego, długiego okresu otwierania szkoły, tylko powoływanie nowego rektora na ten okres, na który był powołany pierwszy rektor. Myślę, że ta poprawka jest bardzo istotna. To jest tak naprawdę wprowadzenie

możliwości publicznej kontroli nad rektorami, co leży w interesie publicznym. Wprowadza to możliwość kontroli prac tych rektorów. Tak naprawdę ogranicza to ryzyka związane z funkcjonowaniem rektorów, którzy nie są kontrolowani przez żadne ciała kolegialne.” (por. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży nr 6, z 15 stycznia 2024 r., s. 4.).

W trakcie dyskusji podczas I czytania pojawiło się wiele pytań oraz prośb posłów o doprecyzowanie celu i skutków art. 2 ustawy nowelizującej (*ibidem*, s. 4-18). Przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu - legislator sejmowy dopytywał o uzasadnienie okresu *vacatio legis* – w zakresie jakim dotyczy ono art. 2 ustawy nowelizującej – „Chcemy tylko dopytać. Rozumiemy, że proponują państwo w przedłożeniu wejście w życie projektu bez klasycznego okresu *vacatio legis*, bo uzasadnili to państwo. Rozumiemy, że ta autopoprawka ma na celu usunięcie luki prawnej i to jest przesłanka, żeby stosować tę formułę dzień po dniu ogłoszenia zamiast 14 dni. Gdyby pan minister zechciał to potwierdzić, bo jest to odejście od klasycznego *vacatio legis*.”. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego Pan Maciej Gdula odniósł się do pytań przedstawiciela Biura Legislacyjnego Sejmu w następujący sposób: „Potwierdzam. Obydwie sprawy są sprawami istotnymi, które trzeba jak najszybciej uregulować, stąd ten tryb.” (*ibidem*, s. 19).

Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 2024 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 153). Załączony do sprawozdania projekt był tożsamy merytorycznie z przedłożeniem rządowym (z druku sejmowego nr 141 i 141-A).

Sejm na 2. posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2024 r. skierował ponownie projekt ustawy zawarty w drukach sejmowych nr 141, 141-A i 153 do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w celu rozpatrzenia trzech poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Rozpatrzenie poprawek miało miejsce na posiedzeniu Komisji w dniu 16 stycznia 2024 r. Komisja wniosła o odrzucenie wszystkich zgłoszonych poprawek. W trzecim czytaniu, w dniu 16 stycznia 2024 r., Sejm odrzucił wszystkie poprawki i uchwalił ustawę. W głosowaniu nad całością projektu ustawy brało udział 426 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 241 posłów, przeciw głosowało 185 posłów. Nikt nie wstrzymał się od głosu.

Podczas prac nad ustawą w Senacie Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w opinii z dnia 17 stycznia 2024 r. podniosło m.in. wątpliwość, czy opiniowana ustawa w zakresie jej terminu wejścia w życie odpowiada standardom wyznaczonym przez art. 2 Konstytucji – „w związku z rozszerzeniem autopoprawką rządową zakresu projektu ustawy o zmianę ustawy

– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz brakiem w uzasadnieniu do tej zmiany argumentów przemawiających za rezygnacją w odniesieniu do niej z *vacatio legis*”. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu zaproponowało poprawkę, zmierzającą do zastąpienia użytych w art. 3 ustawy nowelizującej po raz pierwszy wyrazów „z dniem następującym po dniu ogłoszenia” wyrazami „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”. Zaproponowana poprawka nie uzyskała poparcia Komisji. Senat na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2024 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy nowelizującej bez poprawek.

Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce została przekazana Prezydentowi RP przez Marszałka Sejmu do podpisu w dniu 18 stycznia 2024 r. W dniu 31 stycznia 2024 r. Prezydent RP podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 1 lutego 2024 r. została ona ogłoszona pod poz. 124.

1. Zarzut niezgodności ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji

W ocenie Prezydenta RP zachodzą uzasadnione wątpliwości co do tego, czy ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, została przyjęta przez Sejm w trybie właściwym dla uchwalania ustaw. Wątpliwości te wynikają z czynności Marszałka Sejmu, które związane są ze stwierdzeniem wygaśnięcia mandatów Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, w szczególności z czynnościami podjętymi po prawomocnym uchyleniu w dniach 4 i 5 stycznia 2024 r. przez Sąd Najwyższy, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – sąd właściwy w sprawie na mocy art. 26 § 1 pkt 11 z ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093, ze zm.; dalej: ustawa o SN), postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego i w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Macieja Wąsika (odpowiednio postanowieniami SN w sprawie o sygn. akt I NSW 1267/23 oraz I NSW 1268/23). Pomimo prawomocnego uchylenia przez Sąd Najwyższy postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, Panom posłom Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi

Wąsikowi nie zapewniono prawa do wykonywania mandatu posła, którego źródłem są normy konstytucyjne, rozwinięte w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339, ze zm; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Powstały zatem wątpliwości czy zaskarżona ustawa pochodzi od organu spełniającego konstytucyjne wymogi przedstawicielstwa i sprawowania mandatu oraz o właściwym składzie.

Wzorcem kontroli zaskarżonej ustawy jest art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji. Przedmiot kontroli stanowi cała ustawa nowelizująca.

Przed przejściem do omówienia zaistniałego problemu konstytucyjnego, konieczne jest chronologiczne przybliżenie problematyki dotyczącej aktu łaski Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. wobec Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, orzeczeń wydanych przez sądy powszechne, Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny oraz przebiegu kontroli sądowej postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego i w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Macieja Wąsika.

W dniu 30 marca 2015 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w sprawie sygn. akt II K 784/10 nieprawomocnie skazał cztery osoby na kary pozbawienia wolności, w tym Pana Mariusza Kamińskiego i Pana Macieja Wąsika oraz orzekł dodatkowo wobec nich środki karne w postaci zakazu zajmowania określonych stanowisk. Wyrok ten został zaskarżony apelacjami obrońców oskarżonych oraz pełnomocnika dwóch oskarżycieli posiłkowych.

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2015 r. Nr PU.117.45.2015 w sprawie stosowania prawa łaski Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 139 Konstytucji, zastosował prawo łaski w stosunku do 4 osób, w tym do Pana Mariusza Kamińskiego i Pana Macieja Wąsika, skazanych nieprawomocnie wyżej wskazanym wyrokiem sądu. Zastosowanie prawa łaski polegało na przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć oraz umorzeniu postępowania karnego. Akt łaski miał zatem charakter abolicji indywidualnej.

Wyrokiem z dnia 30 marca 2016 r., w sprawie o sygn. akt X Ka 57/16, Sąd Okręgowy w Warszawie, po rozpoznaniu apelacji od wyżej wskazanego wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, wobec zastosowanego przez Prezydenta RP aktu łaski, uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji w całości i na podstawie art. 17 § 11 pkt 17 kodeksu postępowania karnego umorzył postępowanie karne. Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu wyroku wyraźnie wskazał, że sąd odwoławczy nie jest uprawniony do weryfikacji

przyczyn decyzji Prezydenta RP, ponieważ została ona wydana na mocy obowiązujących przepisów Konstytucji (art. 139 Konstytucji), których obowiązek przestrzegania spoczywa na sędziach. Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu wyroku stwierdził także, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sięgając po prawo łaski jeszcze przed ewentualnym prawomocnym skazaniem oskarżonych, przesądził o niemożności kontynuowania postępowania karnego przeciwko oskarżonym objętym prawem łaski”. Decyzja sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania karnego opierała się na dwóch założeniach. Po pierwsze – stosując w akcie łaski formułę „przebaczenia i puszczenia w niepamięć”, Prezydent RP skorzystał z przysługującego mu zgodnie z art. 139 Konstytucji szeroko rozumianego prawa łaski, obejmującego także abolicję indywidualną. Po drugie – postanowienie o zastosowaniu prawa łaski w formie abolicji indywidualnej jest wiążące dla organów wymiaru sprawiedliwości i przesądza o niemożności kontynuowania postępowania karnego przeciwko oskarżonym objętym prawem łaski.

Kasację od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt X Ka 57/16, wnieśli pełnomocnicy oskarżycieli posiłkowych.

Postanowieniem z dnia 7 lutego 2017 r. Sąd Najwyższy, sygn. akt II KK 313/16, postanowił przedstawić do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości co do wykładni prawa, wyrażone w następujących pytaniach: „1. Czy przewidziany w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres normowania zwrotu „prawo łaski” obejmuje również normę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej?” oraz „2. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – jakie skutki wywołuje przekroczenie powyższego zakresu normowania dla dalszego toku postępowania karnego?”.

W dniu 31 maja 2017 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów, podjął uchwałę (sygn. akt I KZP 4/17), w świetle której: „I. Prawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych). Tylko przy takim ujęciu zakresu tego prawa nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w zw. art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. II. Zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności nie wywołuje skutków procesowych.”.

W dniu 17 lipca 2018 r. w sprawie K 9/17 Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym orzekł, że: „1) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.), 2) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.), 3) art. 15

§ 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.) – w zakresie, w jakim nie czynią aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia albo postępowania karnego wykonawczego, są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w dniu 19 lipca 2018 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1387.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powyżej wskazanego wyroku wyraźnie stwierdził, że: „Brzmienie art. 139 Konstytucji wskazuje wprost, iż Prezydent może skorzystać z prawa łaski, w tym także dokonać aktu abolicji indywidualnej”. W przywołanej zaś sentencji tego wyroku Trybunał wprost orzekł, że określone przepisy proceduralne „w zakresie, w jakim nie czynią aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia albo postępowania karnego wykonawczego, są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W dniu 26 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 8/17 Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym orzekł, że: „1) art. 523 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie umorzenia postępowania z powodu zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2) art. 521 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego od każdego prawomocnego orzeczenia sądu w sytuacji, gdy w kasacji zakwestionowano prawidłowość zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 3) art. 529 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza wniesienie i rozpoznanie kasacji na niekorzyść oskarżonego w sytuacji, gdy w kasacji zakwestionowano prawidłowość zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej, – są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze w związku z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w dniu 8 lipca 2019 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1255. Trybunał w wyroku tym podtrzymał stanowisko, że art. 139 Konstytucji obejmuje swoim zakresem również abolicję indywidualną.

W kontekście powyżej powołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego odnotowania wymaga kategoryczna i jednoznaczna ocena prawna Trybunału o braku jakiejkolwiek dopuszczalności kontroli przez Sąd Najwyższy, sąd powszechny, czy inne organy władzy publicznej wykonanej przez Prezydenta RP prerogatywy w postaci aktu łaski. Akt

podkonstytucyjny lub przyjęty sposób interpretacji przepisów aktu rangi podkonstytucyjnej nie może uprawniać innego organu, w tym organu władzy sądowej, do kształtowania prerogatywy Prezydenta RP określonej w Konstytucji, w tym w sposób zawężający. Na marginesie warto wskazać, że analogiczne stanowisko w sprawie braku dopuszczalności oceny przez sądy wykonania prerogatyw przez Prezydenta RP, na kanwie art. 179 Konstytucji, zajmuje konsekwentnie Naczelny Sąd Administracyjny (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2012 r., sygn. I OSK 1876/12).

W dniu 8 czerwca 2017 r. Marszałek Sejmu złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Sądem Najwyższym w związku z wątpliwościami „jaki charakter ma kompetencja, o której mowa w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji”, a mianowicie, czy jest to uprawnienie Prezydenta, które wykonuje on osobiście i bez ingerencji innych podmiotów oraz czy w realizacji tego uprawnienia biorą udział inne podmioty, a jeśli tak czy jednym z nich jest Sąd Najwyższy oraz czy „Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji i decydować o tym, czy została ona skutecznie zastosowana”. W związku z wszczęciem przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (sygn. akt Kpt 1/17), postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 r., w sprawie o sygn. akt II K 313/16, Sąd Najwyższy stwierdził zawieszenie postępowania kasacyjnego w sprawie oskarżonych Pana Mariusza Kamińskiego, Pana Macieja Wąsika oraz dwóch innych osób z mocy art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.). W dniu 28 lutego 2023 r. Sąd Najwyższy, pomimo trwania sporu kompetencyjnego i obowiązywania z mocy prawa zawieszenia postępowania, postanowił podjąć zawieszone postępowanie kasacyjne.

W dniu 2 czerwca 2023 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. o akt Kpt 1/17 rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem RP a Sądem Najwyższym w ten sposób, że: „1) na podstawie art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawo łaski jest wyłączną i niepodlegającą kontroli kompetencją Prezydenta RP wywołującą ostateczne skutki prawne, 2) Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do sprawowania kontroli ze skutkiem prawnym wykonywania kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w punkcie 1.”. Postanowienie zostało ogłoszone w dniu 5 czerwca 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” pod poz. 549.

W postanowieniu TK w sprawie o sygn. akt Kpt 1/17, Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 9/17, potwierdził, że „stosowanie przez Prezydenta prawa łaski w postaci abolicji indywidualnej jest dopuszczalne”. Trybunał potwierdził, że „Prezydent RP może skorzystać z prawa łaski w każdym czasie, bez konieczności wyczekiwania na wypełnienie się wszystkich formuł przewidzianych w procedurze karnej. Konstytucja w tej mierze nie przewiduje bowiem żadnych ograniczeń, które ustanawiałyby zasady, od spełniania których uzależniona byłaby możliwość, a tym samym skuteczność, wydania aktu łaski. Nie ma zatem przeszkód, aby zastosować akt łaski w postaci abolicji indywidualnej wobec osoby niewinnej, której zostały już postawione konkretne zarzuty bądź wobec której zapadł wyrok, ale jeszcze nieprawomocny. Abolicja indywidualna nie narusza zasady trójpodziału władz oraz prawa do sądu. Prezydent nie sprawuje bowiem wymiaru sprawiedliwości, nie ustala prawdy, kary czy winy (zob. wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17)”. TK w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2023 r. o sygn. akt Kpt 1/23 podkreślił również, że „art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji wyklucza udział innych organów w wydaniu aktu urzędowego przez Prezydenta. W polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw. „Konstytucja nie tylko nie zawiera takiej procedury, ale też nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym, a tym bardziej w aktach umiejscowionych poniżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa” (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20). Dlatego też akty urzędowe Prezydenta wydane w wykonaniu prerogatyw mają charakter ostateczny i niewzruszalny. Nie podlegają procesowej kontroli innych organów władzy publicznej, w tym jurysdykcji sądu, bez względu na jego kategorię. Jakimkolwiek czynnościom nadzorczym (kontrolnym), w tym władzy sądowniczej, nie podlega zatem wydany przez Prezydenta akt łaski w postaci abolicji indywidualnej. Z chwilą podpisania aktu łaski, akt ten staje się stałym elementem systemu prawnego (zob. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., (sygn. akt I KZP 4/17, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2017, s. 246).*”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „stosowanie prawa łaski jest osobistym, dyskrecyjnym uprawnieniem Głowy Państwa. Prezydent posiada pełną swobodę decydowania o kryteriach stosowania tego prawa, nie ma obowiązku uzasadniania aktu łaski, a wydany akt nie podlega kontroli innych organów, w tym organów władzy sądowniczej. Akt łaski ma bowiem charakter ostateczny, trwały i niewzruszalny.”. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał także dotychczasowe stanowisko, że „Prezydent RP, stosując prawo łaski, nie staje się organem

władzy sądowniczej, a same akty łaski nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie są też decyzjami administracyjnymi (zob. wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. K 9/17).”. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył przy tym, że „W ustawie zasadniczej Sądowi Najwyższemu nie zostały przyznane żadne kompetencje w zakresie stosowania prawa łaski ani w zakresie kontroli aktów urzędowych Prezydenta, wydanych w ramach przysługujących mu prerogatyw. Jednocześnie żadnych uprawnień w tym zakresie Konstytucja nie przyznaje żadnemu innemu organowi władzy publicznej, również innym organom władzy sądowniczej.”

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu omawianego postanowienia przypominał również, że „to Prezydent, na podstawie art. 139 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy i kiedy wydać akt łaski. Akt łaski może być wydany z inicjatywy samego Prezydenta, a sposób realizowania prawa łaski przez Prezydenta nie musi odpowiadać zasadom określonym w k.p.k. Prezydent może zastosować prawo łaski bez uwzględnienia reguł rozdziału 59 k.p.k., w trybie pozakodeksowym, korzystając ze swojej dyskrecjonalnej kompetencji. Konstytucja nie tylko nie przewiduje w tym procesie udziału innych organów, ale również nie przewiduje możliwości dokonywania przez żaden inny organ władzy oceny konstytucyjności aktu łaski. Nie jest zatem możliwa modyfikacja prezydenckiego prawa łaski, jego zawężenie interpretacyjne ani wprowadzenie mechanizmu jego weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym albo w orzecznictwie sądów i trybunałów (wyroki TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17, 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20). Dokonywanie oceny procesu zastosowania przez Prezydenta aktu łaski, w świetle treści art. 139 Konstytucji, mogłoby zostać wprowadzone jedynie decyzją ustrojodawcy w przepisie rangi konstytucyjnej. W tym kontekście należy zauważyć, że w sferze spraw o charakterze ustrojowym uregulowanych konstytucyjnie, kognicja sądów dopuszczalna jest tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji. «To ustrojodawca przesądza o tym, czy akt organu należącego do danego segmentu władzy publicznej może podlegać weryfikacji przez organ innego segmentu władzy» (wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17, OTK ZU A/2017, poz. 64).”. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie przypominał i zaakcentował utrwalony już w orzecznictwie Trybunału pogląd, że organy władzy publicznej winny działać „na podstawie i w granicach prawa”, a 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 wyrażnie 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.

Podtrzymując powyższy podgląd, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wobec braku w Konstytucji przepisu wyrażnie upoważniającego organy władzy sądowniczej do kontroli aktów urzędowych Prezydenta w postaci prerogatyw, żaden sąd, w tym Sąd Najwyższy, nie jest organem uprawnionym do derogacji skuteczności (ważności) aktów urzędowych, które Prezydent wydaje „korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji” (art. 144 ust. 1 Konstytucji). Sąd Najwyższy nie ma uprawnień kontrolnych wobec zastosowanego przez Prezydenta aktu łaski. Dopuszczenie takiej kontroli stanowiłoby rażące naruszenie istoty prezydenckiej prerogatywy, która jak już wielokrotnie podkreślono, jest kompetencją o charakterze dyskrejonalnym, a to sprawia, że ramy uznania są w zakresie tej kompetencji, z uwagi na brak obowiązku uzasadnienia wydanego aktu łaski (zob. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1948/14, Lex nr 1753811) oraz wykluczenie kontroli zastosowania prawa łaski, szczególnie szerokie.”.

W podsumowaniu uzasadnienia omawianego postanowienia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zgodnie z art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, Prezydent RP stosuje prawo łaski na zasadzie wyłączności. Ma pełną swobodę decydowania o kryteriach stosowania prawa łaski, nie ma obowiązku uzasadniania prawa łaski, a akt łaski jest niezaskarżalny, a to w konsekwencji znaczy, że prezydenckie akty łaski są ostateczne, trwałe i niewzruszalne, nawet przez samego Prezydenta. Niezależności władzy sądowniczej nie uchybia prerogatywa Prezydenta do stosowania prawa łaski w indywidualnych wypadkach. Prawo łaski, jako ustrojowy przywilej Prezydenta, funkcjonuje obok procesu karnego. Stosowanie prawa łaski nie czyni z Prezydenta uczestnika wymiaru sprawiedliwości, konkurującego z sądami w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Realizując wydane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, ostateczne i mające moc powszechnie obowiązującą, Sąd Najwyższy jest zobligowany do zaprzestania stosowania uchwały SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Realizacja postanowienia Trybunału Konstytucyjnego wymaga zatem zakończenia przez Sąd Najwyższy wszelkich postępowań objętych materią postanowienia TK z uwzględnieniem sposobu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem. W wypadku postępowań kasacyjnych opartych na zakwestionowaniu przez

Prezydenta do stosowania abolicji indywidualnej wobec osoby, która nie została prawomocnie skazana, Sąd Najwyższy jest bezwzględnie zobligowany do stosowania nie tylko wydanego w tym postępowaniu postanowienia, ale również wyroków Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 9/17 i sygn. K 8/17.”.

W dniu 6 czerwca 2023 r., Sąd Najwyższy, pomimo postanowienia Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygającego spór kompetencyjny w sprawie o sygn. akt Kpt 1/17 oraz wyroków TK o sygn. akt K 9/17 i sygn. akt K 8/17, rozpoznał kasację wniesioną w stosunku do wszystkich oskarżonych przez pełnomocników oskarżycieli posiłkowych od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt X Ka 57/16, uchylającego wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 30 marca 2015 r., sygn. akt II K 784/10 i umarzającego postępowanie, w ten sposób, że w pkt 1 sentencji wyroku uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie i sprawę wszystkich oskarżonych, w tym Pana Mariusza Kamińskiego i Pana Macieja Wąsika, przekazał Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym (zob. wyrok SN z dnia 6 czerwca 2023 r., sygn. akt II KK 96/23).

W wyborach do Sejmu X kadencji, w dniu 15 października 2023 r. Pan Mariusz Kamiński i Pan Maciej Wąsik zostali wybrani na posłów na Sejm. W dniu 24 października 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza wręczyła posłom zaświadczenia o wyborze. Natomiast w dniu 13 listopada 2023 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Sejmu X kadencji, podczas którego Panowie posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik złożyli ślubowanie.

W dniu 20 grudnia 2023 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, X Wydział Karny-Odwoławczy, w sprawie o sygn. akt X Ka 613/23, po rozpoznaniu w dniu 12 grudnia 2023 r. sprawy czterech oskarżonych, w tym Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, na skutek apelacji (wniesionych przez obrońców oskarżonych, pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego i oskarżycielki posiłkowej od wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 30 marca 2015 r., sygn. akt II K 784/10), zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że w przypadku Pana Mariusza Kamińskiego i Pana Macieja Wąsika skazał ich na karę 2 lat pozbawienia wolności, a wymiar orzeczonego środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonych w wyroku stanowisk zmniejszył do lat 5.

W związku z wydaniem przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 20 grudnia 2023 r. prawomocnego wyroku skazującego posłów Pana Mariusza Kamińskiego i Pana Macieja Wąsika na karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa umyślnego ściągane go z oskarżenia publicznego, Marszałek Sejmu wszczął procedurę stwierdzenia wygaśnięcia mandatów. Odnotować należy, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do oceny

prawidłowości przebiegu postępowania sądowego przed Sądem Okręgowym w Warszawie w sprawie o sygn. akt X Ka 613/23. W ramach postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu z przyczyn, o których mowa w art. 247 § 2-7 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2048, dalej: kodeks wyborczy) Marszałek Sejmu jest jednak obowiązany do ustalenia zaistnienia przesłanek wygaśnięcia mandatu posła, w tym prawidłowej oceny skutków prawnych aktu łaski Prezydenta RP, a w konsekwencji do wydania postanowienia w granicach prawa i na podstawie prawa.

W dniu 21 grudnia 2023 r. Prezydent RP pisemnie poinformował Marszałka Sejmu, że w dniu 16 listopada 2015 r. wydał wobec Panów posłów – Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika akt łaski. Prezydent RP w piśmie tym wskazał, że jego postanowienie o zastosowaniu aktu łaski jest skuteczne, niewzruszalne i niezaskarżalne oraz że nie zachodzą przesłanki materialne do wygaśnięcia mandatów poselskich. W tym samym dniu Marszałek Sejmu wydał postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego oraz postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Macieja Wąsika. Marszałek Sejmu, nie czekając na skuteczne doręczenie postanowień posłom i uruchomienie przez nich kontroli sądowej tych postanowień, w dniu 22 grudnia 2022 r. zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o przekazanie informacji, którzy trzej kandydaci z tej samej listy wyborczej, z której został wybrany Pan poseł Mariusz Kamiński i Pan poseł Maciej Wąsik, otrzymali największą liczbę głosów i kolejno przysługuje im pierwszeństwo do mandatu.

Należy wskazać, że Panowie posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik brali udział w pracach parlamentu po orzeczeniu Sądu Okręgowego w Warszawie, zapadłym w dniu 20 grudnia 2023 r., m.in. brali udział w głosowaniu w dniu 21 grudnia 2023 r. w przedmiocie wskazania przez Sejm członków Państwowej Komisji Wyborczej.

Powyżej wskazane postanowienia Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu posła zostały doręczone posłom w dniu 28 grudnia 2023 r. Od tych postanowień posłowie wnieśli w dniu 29 grudnia 2023 r. odwołania do Sądu Najwyższego. Zostały one wniesione za pośrednictwem Marszałka Sejmu oraz bezpośrednio do Sądu Najwyższego. W świetle informacji publicznie dostępnych, w tym opublikowanych na stronie internetowej Sądu Najwyższego, Marszałek Sejmu, wbrew powszechnie obowiązującym przepisom prawa i treści oznaczenia właściwości sądu przez odwołujących się w osnowie pisma procesowego (odwołania), przekazał odwołania bezpośrednio do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego i z pominięciem biura podawczego Sądu Najwyższego.

W dniu 4 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, uchylił postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika (sygn. akt I NSW 1268/23). Natomiast w dniu 5 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, uchylił postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego (sygn. akt I NSW 1267/23).

Z uwagi na fakt, iż powyższe postanowienia Sądu Najwyższego wraz z uzasadnieniami zostały opublikowane na stronie internetowej Sądu Najwyższego, nie ma powodów do ich obszernego omawiania, poza wskazaniem zasadniczych, wspólnych powodów rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. Istota rozstrzygnięć Sądu Najwyższego sprowadza się do oceny o niezaistnieniu na dzień 21 grudnia 2023 r. przesłanek formalnych i materialnych do wydania postanowień przez Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. W ocenie Sądu Najwyższego zaskarżone postanowienia Marszałka Sejmu należało uchylić, ponieważ zostały one wydane z naruszeniem Konstytucji oraz przepisów kodeksu wyborczego, z następujących względów.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy wskazał na istotne naruszenie przepisów kodeksu wyborczego, to jest art. 248 § 3, ponieważ Marszałek Sejmu nie dysponował informacją z Krajowego Rejestru Karnego o prawomocnym skazaniu, stanowiącą konieczną przesłankę pozwalającą mu na wydanie postanowienia. Oznacza to, że w chwili wydawania postanowienia przez Marszałka Sejmu nie istniały prawem przewidziane formalne przesłanki do jego wydania (art. 248 § 3 w związku z art. 248 § 2 kodeksu wyborczego). Jak stwierdził SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1267/23) oderwanie przewidzianej w art. 249 § 1 kodeksu wyborczego kompetencji Marszałka Sejmu do wydania postanowienia, od proceduralnego wymogu dysponowania informacją z Krajowego Rejestru Karnego, prowadziłoby do przyznania Marszałkowi Sejmu dyskrecjonalnej kompetencji do wygaszania mandatów posłów bez zaistnienia ustawowo wymaganych przesłanek proceduralnych.

Po drugie, akt łaski Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. zastosowany wobec Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w postaci abolicji indywidualnej, *ex tunc* pozbawiał prawomocny wyrok skazujący Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt X Ka 613/23, jego skutków materialnych, w szczególności tych, które mogłyby wystąpić w sferze ustrojowej, w postaci utraty prawa wybieralności. Z tych względów nie zaistniały przesłanki prawne pozwalające na wydanie, na podstawie art. 249 § 1 kodeksu wyborczego, postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia

2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego i Pana posła Macieja Wąsika, w związku z obowiązywaniem postanowienia Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. Nr PU.117.45.2015 w sprawie stosowania prawa łaski, na mocy którego nastąpiło „przebaczenie i puszczenie w niepamięć oraz umorzenie postępowania”. Postanowienia Marszałka Sejmu naruszały również art. 139 Konstytucji w zakresie, w jakim Marszałek Sejmu nie uznał skutków prawnych aktu łaski Prezydenta RP. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1268/23) SN wyraźnie wskazał, że „Prezydencki akt łaski z 2015 r. wobec m.in. M.W. stanowi bezpośrednie zastosowanie przepisu Konstytucji i jako taki jest prawnie skuteczny i ostateczny. Skutków prawnych w postaci braku możliwości pociągania do odpowiedzialności karnej osoby ułaskawionej przez Prezydenta RP nie może znieść ani żadna uchwała, ani żaden wyrok, nawet Sądu Najwyższego. Nie trzeba nawet wspominać, że żadnego znaczenia nie mają w tym zakresie opinie prawne bądź wypowiedzi doktryny prawa. Nikt nie posiada prawnego umocowania do weryfikacji i kwestionowania prerogatywy przysługującej i gwarantowanej konstytucyjnie wyłącznie Prezydentowi RP.” Dalej, SN podkreślił, że „Nikt, nawet Marszałek Sejmu, nie może ignorować bądź kwestionować skutków prawnych, które zaistniałyby na mocy zastosowanej przez Prezydenta RP prerogatywy w postaci prawa łaski”.

Konsekwencją powyższych orzeczeń Sądu Najwyższego było prawomocne wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego oraz w sprawie wygaśnięcia mandatu Pana posła Macieja Wąsika. Zasadnie należy przyjąć, iż nie doszło do skutecznego stwierdzenia wygaszenia mandatów posłów na Sejm, a co za tym idzie, że zachowali oni swoje mandaty i uprawnienia do ich dalszego wykonywania. Z uwagi zaś na prawomocne rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, za niedopuszczalne należy przyjąć wydanie na nowo kolejnych postanowień w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów posłów.

Konsekwencją orzeczeń Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, uchylających postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika było także powstanie stanu *res iudicata*. Obowiązujące zaś przepisy prawa nie przewidują środków zaskarżenia od orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w następstwie wniesionego odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła. Jakakolwiek ich dalsza kontrola procesowa, jako pozbawiona podstawy prawnej, stanowiłaby rażące naruszenie prawa.

Dalej idąc, w dniu 10 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w okoliczności *res iudicata* i poza właściwością tej Izby wynikającą z ustawy o SN, wydał postanowienie w sprawie o sygn. akt II PUO 2/24, na mocy którego nie uwzględnił odwołania Pana posła Mariusza Kamińskiego od postanowienia Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Co równie istotne, w nieznanym na gruncie obowiązujących przepisów prawa trybie, w tym przepisów ustawy o SN, kodeksu wyborczego i kodeksu postępowania cywilnego, Sąd Najwyższy w pkt 1 postanowienia stwierdził, że „czynność dokonana w dniu 5 stycznia 2024 r. w sprawie I NSW 1267/23 nie jest orzeczeniem Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 250 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 2408) oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

Pomimo prawomocnego uchylecia przez Sąd Najwyższy, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jako jedyny właściwy sąd do rozpatrzenia odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła (art. 250 § 1 kodeksu wyborczego w związku z art. 26 § 1 pkt 11 ustawy o SN) i wbrew treści art. 249 § 2 kodeksu wyborczego, Marszałek Sejmu w przypadku Pana posła Mariusza Kamińskiego skierował postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Postanowienie to zostało opublikowane w dniu 10 stycznia 2024 r. (poz. 15). Jednocześnie Marszałek Sejmu nie skierował do publikacji postanowienia w sprawie wygaśnięcia mandatu Pana posła Macieja Wąsika, którego odwołanie, zgodnie z art. 250 kodeksu wyborczego, również zostało rozpatrzone przez Sąd Najwyższy, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w dniu 4 stycznia 2024 r., a postanowienie Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Macieja Wąsika zostało uchylone.

Z kolei w świetle informacji opublikowanych przez środki masowego przekazu, Szef Kancelarii Sejmu w dniu 5 stycznia 2024 r. podjął decyzję o dezaktywacji kart posłów do głosowania. Tym samym, pomimo zachowania mandatu posła na Sejm, ponieważ postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu zostały prawomocnie wyeliminowane z obrotu, Panowie posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik nie mogą wykonywać swoich uprawnień poselskich, a skład Sejmu nie posiada konstytucyjnego, zgodnego z wolą wyborców, składu.

W kontekście powyżej opisanego stanu faktycznego należy zauważyć, że posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik, wskutek następnych i arbitralnych czynności Marszałka Sejmu, zostali pozbawienia prawa do wykonywania mandatu posła na zasadach wskazanych

w Konstytucji i ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w tym uczestniczenia w pracach nad zaskarżoną ustawą. Pozbawienie prawa do wykonywania mandatu nastąpiło po wniesieniu przez Radę Ministrów projektu ustawy nowelizującej do Sejmu, ale przed pierwszym jej czytaniem. Ponadto należy podkreślić, że mandat po pośle Mariuszu Kamińskim ma zostać obsadzony w następstwie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu, natomiast mandat po pośle Macieju Wąsiku w istocie nie może zostać objęty przez innego kandydata w myśl art. 251 kodeksu wyborczego. Zatem oprócz sytuacji, w której wskazani posłowie zostali pozbawieni prawa do wykonywania mandatu wbrew przepisom Konstytucji i kodeksu wyborczego, jeden z mandatów nie zostanie trwale obsadzony aż do końca kadencji Sejmu X kadencji. Jawią się przy tym wątpliwości, czy ewentualne obsadzenie mandatu po pośle Mariuszu Kamińskim w związku z uruchomioną przez Marszałka Sejmu procedurą, wobec prawomocnego uchYLENIA postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu posła, może być kwalifikowane na płaszczyźnie ustrojowej jako ważne i skuteczne.

Należy także zauważyć, że Marszałek Sejmu przekazując odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu wniesione przez posła Mariusza Kamińskiego i posła Macieja Wąsika bezpośrednio do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i z pominięciem obowiązkowej rejestracji w biurze podawczym Sądu Najwyższego, przesądził w sposób arbitralny o właściwości tej izby uznając ją, wbrew unormowaniom ustawy o SN, za organ właściwy do rozpatrzenia powyższych odwołań. Kwestia właściwości izb Sądu Najwyższego w przypadku odwołania Pana posła Mariusza Kamińskiego została rozstrzygnięta w Zarządzeniu nr 1/2024 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2024 r. w sprawie rozstrzygnięcia sporu co do właściwości izb w zakresie rozpoznania danej sprawy. We wskazanym zarządzeniu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jako wyłącznie właściwą do rozpoznania sprawy. Uprawnienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozstrzygania sporów izb Sądu Najwyższego w zakresie rozpoznania konkretnej sprawy wynika z § 4 pkt 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2022 r. – Regulamin Sądu Najwyższego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1489, ze zm.) w związku z art. 14 § 1 pkt 8 ustawy o SN.

Dodatkowo należy podkreślić, że w przestrzeni publicznej pojawiły się wypowiedzi Marszałka Sejmu, na podstawie których należałoby uznać, iż powodem powyższej decyzji było przekonanie o tym, że w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zasiadają sędziowie, których status został zakwestionowany m.in. w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak jednak

słusznie zauważył SN w postanowieniu z dnia 5 stycznia 2024 r. w sprawie o sygn. akt I NSW 1267/23): „[...] postanowienie Sądu Najwyższego zapadłe w sprawie zainicjowanej odwołaniem od postanowienia Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu poselskiego stanowi sprawę publiczną w rozumieniu art. 26 § 1 pkt 11 ustawy o SN, w której wyłącznie właściwą jest Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Materia tej sprawy leży całkowicie poza zakresem kompetencji przekazanych organom Unii Europejskiej. Z tego względu, na właściwość IKNiSP w tej sprawie nie ma żadnego wpływu wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r. C-718/21. Jednocześnie, utrwalone orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przesądza, że sprawy dotyczące uzyskania bądź utraty mandatu poselskiego nie stanowią sprawy cywilnej ani karnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (sprawa *Barski i Święczkowski przeciwko Polsce*, skargi nr 13523/12 i 14030/12 § 57 i cytowane tam orzecznictwo). Z tego względu, kompetencji IKNiSP do orzekania w tych sprawach nie dotyczą zastrzeżenia ETPCz sformułowane na gruncie art. 6 ust. 1 EKPCz w wyroku z 8 listopada 2021 w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skargi 49868/19 i 57511/19) lub w wyroku z 23 listopada 2023 r. *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21)”. W tym kontekście nie sposób również pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 3/21, w którym Trybunał orzekł między innymi, że „3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do: a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.”.

Konsekwencją arbitralnych decyzji i działań Marszałka Sejmu było zatem skierowanie odwołania Pana posła Mariusza Kamińskiego wraz z aktami sprawy do niewłaściwej izby Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz w konsekwencji dodatkowe rozstrzygnięcie sprawy przez tą izbę w warunkach *res iudicata*. Następnie, pozbawione

podstawy prawnej było pominięcie prawomocnego orzeczenia właściwego organu w niniejszej sprawie, czyli postanowienia Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z dnia 5 stycznia 2024 r., eliminującego zaskarżone postanowienie z obrotu, i bezprawne zarządzenie publikacji postanowienia w sprawie wygaśnięcia mandatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie nieważnego orzeczenia. Zgodnie z art. 379 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego, który ma w ocenie wnioskodawcy zastosowanie do postępowania przed Sądem Najwyższym z odwołania od Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, nieważność postępowania zachodzi, jeżeli sprawa została prawomocnie osądzona.

Jeśli chodzi natomiast o status prawny Pana posła Macieja Wąsika, to Sąd Najwyższy, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wydał postanowienie uchylające postanowienie Marszałka Sejmu w dniu 4 stycznia 2024 r., które jednak nie zostało przez Marszałka Sejmu wykonane, powodując tym samym sytuację, w której Pan poseł Maciej Wąsik nie ma faktycznej możliwości wykonywania swojego mandatu. Okoliczność ta ma charakter trwały, gdyż Marszałek Sejmu nie tylko nie uznał prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na rzecz posła Macieja Wąsika, lecz także nie zarządził publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” postanowienia o wygaśnięciu mandatu. Z informacji dostępnych w domenie publicznej wynika, że Marszałek Sejmu nie ponowił wniosku do Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie udzielenia informacji o kolejnych kandydatach z listy, którzy mieliby objąć mandat.

Mając na względzie powyższe, należy zauważyć, że obaj Panowie posłowie nie mogli w rzeczywistości wziąć udziału w pełnej procedurze uchwalenia zaskarżonej ustawy. Ich karty do głosowania zostały bowiem dezaktywowane już w dniu 5 stycznia 2024 r. Fakt prawomocnego uchylenia postanowień w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów nie został przez Marszałka Sejmu uwzględniony i Panom posłom nie stworzono warunków do wykonywania mandatów poselskich, zgodnie z ich treścią. Nie mogli wziąć udziału na żadnym etapie prac Sejmu nad ustawą nowelizującą.

Na wstępie uzasadniania problemu konstytucyjnego i podniesionego zarzutu niezgodności z Konstytucją należy zauważyć, że wszystkie przepisy (normy) Konstytucji dotyczące parlamentu: Sejmu i Senatu oraz jego członków: posłów i senatorów – są pochodną zasady zwierzchnictwa Narodu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, a w myśl ust. 2 Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli

lub bezpośrednio. Zasada zwierzchnictwa Narodu stanowi podstawę ustroju państwa. Demokracja przedstawicielska jest „obecnie podstawowym, powszechnie stosowanym mechanizmem sprawowania władzy w państwie demokratycznym. W przeciwieństwie do form demokracji bezpośredniej zapewnia ona ciągłość sprawowania władzy przez Naród [...] Demokracja przedstawicielska polega na tym, że decyzje podejmowane są przez organy przedstawicielskie upoważnione do działania w imieniu Narodu, z jego woli i w jego interesie” (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, Tom I, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 274*). Ustrojodawca określił w Konstytucji zarówno podmiot władzy zwierzchniej, jak i prawne formy sprawowania tej władzy. Przedstawicielami Narodu są posłowie i senatorowie, co wynika wprost z przepisów art. 104 ust. 1 i art. 108 Konstytucji. Nie ma przy tym wątpliwości, że członkowie parlamentu stanowią przedstawicieli Narodu w rozumieniu art. 4 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.). Należy odnotować, że: „W doktrynie prawa przyjmuje się, że przedstawicielami narodu są w istocie organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów i za niesporne uważa się, że tego rodzaju charakter należy przypisać parlamentowi (por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 57)” (K. Działocha, *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 25*). Formy przedstawicielstwa stanowią instrument prawnoustrojowy sprawowania władzy przez Naród. Mimo że władza zwierzchnia pozostaje zawsze przy Narodzie, to „akty podejmowane w ramach instytucji przedstawicielstwa i demokracji bezpośredniej są aktami władzy zwierzchniej narodu, w ścisłym tego słowa znaczeniu – władzy państwowej” (K. Działocha, *ibidem*, s. 22). „Zasada zwierzchnictwa Narodu oznacza nie tylko, że władza powinna być sprawowana w imieniu i w interesie Narodu, ale również z jego optymalnym udziałem (zob. M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, s. 122)” (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, Tom I, op. cit.*, s. 274). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r. sygn. akt U 6/92, wydanym pod rządami poprzednich uregulowań konstytucyjnych, którego tezy zachowały w tym zakresie swoją aktualność, „z istoty reprezentacji, o której stanowi art. 2 Konstytucji wynika w państwie demokratycznym określony tryb podejmowania aktów prawnych (ustaw i uchwał), które dochodzą do skutku m.in. w drodze dyskusji. Stanowi to istotę systemu przedstawicielskiego i demokratycznego tworzenia prawa (orzeczenie TK sygn. akt U. 1/86). Wyrazem znaczenia jakie ustrojodawca przywiązuje do ustalonej w regulaminie parlamentarnej procedury, jest zamieszczenie odpowiednich postanowień w Konstytucji. Art. 23 ust. 4 stanowi bowiem, iż porządek prac Sejmu określa regulamin przezeń uchwalony. Takie stwierdzenie Konstytucji

oznacza, iż porządek i przebieg prac parlamentu podlegać muszą prawem ustalonym regułom, które wyrażać mają odbicie w parlamentarnej procedurze zasad demokratycznej reprezentacji.”.

Status posła, według art. 104 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., oparty jest na koncepcji mandatu wolnego: parlamentarzyści są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców, żaden przepis nie przewiduje też możliwości ich odwołania przez wyborców (co było *expressis verbis* przewidziane w Konstytucji PRL, a wykluczone z kolei przez Małą konstytucję z 1992 r.). Niezależnie od skali rzeczywistego poparcia dla indywidualnego kandydata, wynoszącego w realiach polskich w liczbach bezwzględnych od zaledwie kilku do nawet kilkuset tysięcy głosów oraz niezależnie od procentowego udziału poszczególnych ugrupowań politycznych w wybranym parlamencie, każdy kandydat z chwilą wyboru uzyskuje jednakowy status przedstawiciela ogółu elektoratu, a zarazem pełno- i równoprawnego członka danej izby. Art. 104 nawiązuje bez wątpienia do sformułowań art. 4 Konstytucji i przyjmuje się, że pojęcie „Narodu” ma takie samo znaczenie w obu tych przepisach (L. Garlicki, Komentarz do art. 104 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 5).

Wolny charakter mandatu znajduje wyraz w rocie ślubowania składanego wobec izby, Sejmu bądź Senatu, przed rozpoczęciem jego sprawowania, określającego prawne i aksjologiczne granice sprawowania mandatu, na którego mocy poseł (senator) przyjmuje konstytucyjny zobowiązanie, by: rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Złożenie ślubowania (z ewentualnie dodaną formułą konfesyjną „Tak mi dopomóż Bóg”) jest obowiązkowe, zaś odmowa jego złożenia oznacza zrzeczenie się mandatu (art. 104 ust. 2 i 3 i art. 108 Konstytucji). Należy podkreślić, że o ile złożenie ślubowania stanowi warunek rozpoczęcia wykonywania mandatu, o tyle samo nabycie mandatu następuje wcześniej, w dniu wyborów, gdyż to akt wyborczy, czyli wola elektoratu przesądza o powierzeniu danej osobie praw i obowiązków przedstawiciela w parlamencie. Dlatego też, zgodnie z kodeksem wyborczym, po dokonaniu ustalenia wyników wyborów i ich podaniu do publicznej wiadomości, Państwowa Komisja Wyborcza wręcza posłom i senatorom (a już nie kandydatom) zaświadczenia o ich wyborze (art. 239 i art. 277 kodeksu wyborczego).

Ponieważ Konstytucja odsyła do ustawy unormowanie warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu (odnośnie do posła jest to art. 106), koniecznym jest uwzględnianie regulacji

ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Należy jednak stanowczo podkreślić, że to Konstytucja formułuje wymóg jurystycznego i faktycznego zapewnienia deputowanym ww. wartości, to znaczy warunków skutecznego, czyli rzetelnego i efektywnego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw, wynikających ze sprawowania mandatu w jego całokształcie, także w realizacji pierwszorzędnej funkcji ustawodawczej parlamentu (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 106 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej, op. cit.*, s. 2-3).

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora reguluje obszerny pakiet różnorodnych praw i obowiązków parlamentarzystów związanych z pracą w izbach, wykonywaniem mandatu oraz kwestiami natury socjalnej (m.in. prawo wyborcze do organów wewnętrznych izby, zwracanie się do komisji o rozpatrzenie określonej sprawy, uczestnictwo w pracach legislacyjnych, tworzenie klubów, kół lub zespołów poselskich i senatorskich). Jednak, jak *expressis verbis* stanowi ustawa: podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów (art. 3). Uzupełnia to reguła: posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu (art. 4). Zauważmy wszakże, iż zgodnie z ustawą: poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy (art. 5a). Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora powtarza te podstawowe normy w swym uregulowaniu praw i obowiązków posłów i senatorów w Sejmie i w Senacie (Rozdział 3) w dwojakim aspekcie. Po pierwsze, w postaci zobowiązującej: posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani (art. 13 ust. 1), z odesłaniem do regulaminów izb unormowania zasad usprawiedliwiania nieobecności (ust. 2). Po drugie, w postaci sformułowania katalogu uprawnień, będących realizacją obowiązków, mianowicie w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo: wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów; wybierać i być wybieranym do organów Sejmu; zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową; zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy; uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu; uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe; wnosić interpelacje i zapytania poselskie.

Należy podkreślić, że z każdym obszarem aktywności Sejmu i posłów, w tym z postępowaniem ustawodawczym, ma istotny związek konstytucyjne unormowanie zadań i

kompetencji Marszałka Sejmu. Zgodnie z Konstytucją, Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2). Nie chodzi tu tylko o przewodniczenie obradom w wąskim znaczeniu, jako kierowanie posiedzeniami plenarnymi, ale i o szerszy wymiar powinności Marszałka, rozumianych jako całokształt zadań służących zapewnieniu właściwego trybu prac parlamentarnych. Podobnie też strzeżenie praw Sejmu, odnoszone jest zarówno do ogółu kompetencji tej izby, jak i w szerszym ujęciu do praw i obowiązków poselskich, wynikających ze sprawowania mandatu parlamentarnego (por. E. Gierach, *Komentarz do art. 110*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 379).

Mając na uwadze zarówno treść, jak i znaczenie omówionych powyżej wzorców konstytucyjnych, czyli artykułów: 4 oraz 104 ust. 1 w związku z art. 106 Konstytucji, należy zauważyć, że arbitralne pozbawienie mandatu posła uniemożliwia mu zarówno reprezentowanie Narodu, jak i sprawowanie władzy w jego imieniu, gdyż pojęcie reprezentacji (określanej też mianem przedstawicielstwa) łączy się z kompetencją do podejmowania decyzji w imieniu Narodu (L. Garlicki, *Komentarz do art. 104 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, op. cit., s. 6).

Zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji Sejm składa się z 460 posłów. Istotą tego przepisu jest zatem określenie składu ilościowego Sejmu, jako najważniejszego organu przedstawicielskiego w Polsce. Niewątpliwie organ ten realizuje szczególną rolę ustrojową, która polega na konkretyzacji omówionej wyżej, jednej z naczelných konstytucyjnych zasad, a mianowicie określonej w art. 4 ust. 2 Konstytucji zasady, że Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli (L. Garlicki, *Komentarz do art. 96 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, op. cit., s. 2). Art. 96 ust. 1 przesądza zatem już na poziomie konstytucyjnym o składzie ilościowym Sejmu, co ma swoje przełożenie nie tylko na zakaz wprowadzania przez ustawodawcę innej liczby przedstawicieli, ale także na konieczność ciągłego dostosowywania podziału kraju na okręgi wyborcze do stałej liczby posłów (*ibidem*).

Nie ulega wątpliwości, że praktyka konstytucyjna i przepisy prawa dopuszczają sytuacje, w których Sejm może istnieć i działać w składzie o zmniejszonej liczbie posłów. Należy jednak odróżnić sytuację, w której poseł jest nieobecny na posiedzeniu Sejmu z usprawiedliwionych powodów (np. choroby), bądź na skutek pewnych okoliczności jego mandat wygaś i procedura obsadzenia mandatu nie została jeszcze ukończona (jak np. śmierć posła czy zrzeczenie się przez niego mandatu) od sytuacji, w której Sejm działa trwale (nawet do końca kadencji) w składzie zmniejszonym. W doktrynie podkreśla się, że Konstytucja z 1997 r. nie posługuje się pojęciem „ogólna liczba posłów”, lecz pojęciem „ustawowa liczba

posłów”, co akcentuje obowiązek jak najszybszego uzupełniania składu Sejmu (*ibidem* s. 4). To z kolei skutkuje nałożeniem na ustawodawcę obowiązku ustalenia procedur uzupełniania składu Sejmu, a zatem sytuacja, gdy mandat nie może zostać obsadzony do końca kadencji jest niedopuszczalna (*ibidem*, zob. także P. Czarny, *Komentarz do art. 96 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 248).

Dokonując usystematyzowania kwestii związanych z uzupełnieniem składu Sejmu w wyniku opróżnienia mandatu, przy uwzględnieniu opisanego powyżej stanu faktycznego, możemy mieć do czynienia w istocie z trzema odmiennymi sytuacjami nieobsadzenia mandatu posła.

Pierwsza sytuacja to ta, w której mandat jest nieobsadzony jedynie przejściowo, w wyniku spełnienia się jednej z przesłanek wskazanych w art. 247 § 1 kodeksu wyborczego. W konsekwencji wygaśnięcia mandatu, Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 249 § 1 kodeksu wyborczego, niezwłocznie wydaje postanowienie stwierdzające wygaśnięcie mandatu posła, które następnie przekazuje się Państwowej Komisji Wyborczej. Ta z kolei przedstawia Marszałkowi Sejmu informacje o kolejnych kandydatach z tej samej listy kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów po pośle, którego mandat wygaśł. Tym samym mandat ten zostaje, co do zasady, obsadzony przez następnego kandydata z listy.

Druga sytuacja ma miejsce wówczas, gdy znajdzie zastosowanie art. 251 § 6 kodeksu wyborczego, czyli jeżeli obsadzenie mandatu posła byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić. Marszałek Sejmu wówczas, w drodze postanowienia, stwierdza, iż mandat ten do końca kadencji pozostaje nieobsadzony.

Trzecia sytuacja natomiast polega na tym, że mandat pozostaje nieobsadzony nie z powodu braku kandydatów na liście wyborczej, lecz dlatego, że w wyniku pewnych okoliczności faktycznych i decyzji politycznych, nie istnieje możliwość wszczęcia procedury obsadzenia wygasłego mandatu. Taką sytuację faktyczną definiuje obecnie Marszałek Sejmu. Z perspektywy wnioskodawcy, obecna sytuacja nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa, gdyż wiąże się z nierespektowaniem zastosowania przez Prezydenta RP prawa łaski w 2015 r. (w warunkach potwierdzonych wyżej wskazanymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowieniami Sądu Najwyższego dotyczącymi uchylenia postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła). O ile jednak sytuacja nieobsadzenia mandatu z powodu braku kandydatów znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa (wspomniany art. 251 § 6 kodeksu wyborczego) i jest pewną konsekwencją wieloetapowej procedury obsadzania mandatu, o tyle „zablokowanie” możliwości wszczęcia procedury obsadzenia – jak twierdzi Marszałek Sejmu

– wygasłego mandatu jest sytuacją zupełnie bez precedensu i nie znajduje zakotwiczenia w obowiązujących normach prawnych. Skutkuje to także pozbawieniem reprezentacji wyborców, która oddała głos na swojego reprezentanta w określonym okręgu wyborczym.

Marszałek Sejmu w dniu 25 stycznia 2024 r. skierował do Państwowej Komisji Wyborczej pismo, w którym potwierdził w istocie fakt pozostawienia bez obsadzenia mandatu Pana posła Macieja Wąsika. Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu z dnia 7 lutego 2024 r. zauważyła: „[...] mając na uwadze treść pisma Pana Marszałka z dnia 25 stycznia 2024 r., w którym nie został podtrzymany wniosek o podanie przez Państwową Komisję Wyborczą informacji o kolejnych kandydatach z tej samej listy kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów po pośle Panu Macieju Romanie Wąsiku przedłożony przez Pana Marszałka w dniu 21 grudnia 2023 r. wniosek w tej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza traktuje jako bezprzedmiotowy”.

Państwowa Komisja Wyborcza dostrzegła ponadto, że również sytuacja prawna obsadzenia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego budzi pewne wątpliwości. Wskazała mianowicie, że: „[...] postanowienie Pana Marszałka z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Pana Mariusza Kamińskiego zostało uchylone przez Sąd Najwyższy Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych postanowieniem z dnia 4 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1267/23). W tej samej sprawie zostało wydane następnie postanowienie Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2024 r. (sygn. akt II PUO 2/24) nieuwzględniające odwołania posła. Powyższe orzeczenia Sądu Najwyższego są ze sobą zasadniczo sprzeczne, a przyjęcie któregośkolwiek z nich za jedynie obowiązujące w sprawie implikuje odmienną sytuację dla odwołującego się posła i jednocześnie dla czynności podejmowanych w sprawie przez samego Pana Marszałka, w tym dla istnienia lub nieistnienia podstaw faktycznych i prawnych do zawiadamiania przez Pana Marszałka kolejnego kandydata z tej samej listy kandydatów, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu posła”. Jednocześnie Komisja udzieliła Marszałkowi Sejmu informacji na temat kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów po pośle Mariuszu Kamińskim z listy kandydatów na posłów nr 4 zgłoszonej przez KW Prawo i Sprawiedliwość w okręgu wyborczym nr 7. Podkreśliła natomiast, że: „Nie jest to stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sporze politycznym i prawnym dotyczącym wygaśnięcia mandatu posła i konieczności jego obsadzenia”.

Przedstawiona powyżej argumentacja przemawia za uzasadnieniem tezy, że zaskarżona ustawa nie została uchwalona w trybie właściwym dla uchwalania ustaw. Jednym z kluczowych

elementów rzutujących na zgodność procedury ustawodawczej ze standardami wyznaczonymi przez Konstytucję, jest właściwy skład Sejmu, czyli organu przedstawicielskiego. Trybunał Konstytucyjny odnosił się wielokrotnie w swym orzecznictwie do właściwej procedury uchwalania ustawy, jako przesłanki warunkującej jej konstytucyjność. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym, którym jest Rzeczpospolita Polska, normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją. Każdy organ państwa, nie wyłączając organów stanowiących prawo, może podejmować działania władcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Wszelkie naruszenia kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej. Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego, polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). Stanowisko to, sformułowane jeszcze w okresie prowizorium ustrojowego, uzyskało wzmocnienie na gruncie przepisów Konstytucji, zwłaszcza w świetle zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), nakazującej organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, przy czym kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej (tak m.in. w wyrokach TK z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego (wyroki TK z dnia: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01 oraz 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Chociaż przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego, dochowanie uregulowanego w nich trybu ustawodawczego jest warunkiem dojścia ustawy do skutku.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej powoduje wyeliminowanie jej efektów z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową (wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07), jednak nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują

z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nierespektowanie regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów (wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 4/06).

Do tej pory Trybunał poddał swej wnikliwej analizie m.in. wymóg trzech czytań (wyrok TK z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07; podobnie wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98 i z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03), szybkość postępowania legislacyjnego (wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 4/06), wnoszenie poprawek do projektu w Sejmie (m.in. wyroki TK z dnia: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07) i poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (por. m.in. orzeczenia TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95, z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 oraz wyroki TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05, z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 i z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11) oraz reguł ich rozpatrywania i odrzucania przez Sejm (por. m.in. orzeczenia TK z dnia: 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93; 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05; 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 oraz wyroki TK z dnia: 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02 oraz 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03), zagadnienia podpisywania i wejścia w życie ustawy, czy prewencyjnej kontroli jej konstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się dotychczas w przedmiocie konstytucyjności ustawy ze względu na niewłaściwy skład organu przedstawicielskiego, który ustawę uchwała. Kwestia ta stanowiłaby niewątpliwie precedens w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału. Niemniej Konstytucja, obok regulacji dotyczących *quorum* (art. 120 Konstytucji), jak wskazywano powyżej, w sposób wyraźny i niebudzący żadnych wątpliwości określa wymóg jurydycznego i faktycznego zapewnienia deputowanym warunków skutecznego, czyli rzetelnego i efektywnego, wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw, wynikających ze sprawowania mandatu w jego całokształcie, także w realizacji pierwszorzędnej funkcji ustawodawczej parlamentu, jaką jest uchwalanie ustaw. Jest to zatem konieczne *de facto* ze względu na obowiązek zarówno reprezentowania Narodu, jak i sprawowanie władzy w jego imieniu. Tym samym należy uznać, iż arbitralne pozbawianie mandatu posła narusza art. 4 oraz art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 Konstytucji.

W konsekwencji za naruszającą Konstytucję w powyższym zakresie należy uznać także ustawę pochodzącą od organu niespełniającego konstytucyjnych wymogów przedstawicielstwa i sprawowania mandatu.

Konstytucja określając precyzyjnie liczebny skład Sejmu jednocześnie nakazuje ustawodawcy bezwarunkowe wprowadzenie procedur, w oparciu o które ten skład miałby być uzupełniany. W konsekwencji bezprawnego i trwałego zablokowania możliwości wykonywania mandatu przez Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, skład Sejmu należy uznać za niepełny, i tym samym niezgodny z art. 96 ust. 1 Konstytucji. W efekcie za niezgodną z art. 96 ust. 1 Konstytucji należy uznać także ustawę pochodzącą od takiego organu.

Przedstawione powyżej wątpliwości uzasadniają zbadanie zgodności całej ustawy nowelizującej ze wzorcami kontroli wskazanymi w pkt I ppkt 1 *petitum* wniosku.

2. Zarzut niezgodności art. 3 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w zakresie w jakim dotyczy jej art. 2 z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.

Wzorcem kontroli przepisu zakwestionowanego w pkt I ppkt 2 *petitum* wniosku jest art. 2 Konstytucji i wywodzona z niego zasada odpowiedniej *vacatio legis*. Przedmiot kontroli stanowi natomiast art. 3 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy jej art. 2.

Art. 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (por. wyroki TK z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, obowiązek wprowadzenia w życie ustawy z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, choć niesformułowany *expressis verbis* w tekście Konstytucji, znajduje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jego przestrzeganie jest konieczne, by zapewnić takie wartości państwa prawa, jak bezpieczeństwo prawne i pewność

prawa (por. wyroki TK z dnia: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 347; T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160; J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 369). Prawodawca nie może określać terminu wejścia aktu prawnego w życie w sposób arbitralny czy nieprzemyślany. Jego swoboda jest ograniczona przez zasady i wartości konstytucyjne.

Celem instytucji *vacatio legis* jest przede wszystkim zagwarantowanie adresatom norm prawnych czasu na zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami i dostosowanie do nich. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów (por. wyroki TK z dnia: 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 oraz 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że odpowiednia *vacatio legis* służy samemu ustawodawcy, który ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych lub rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa (por. wyroki TK z dnia: 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, i 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 45).

W doktrynie wskazuje się, że – ustalając *vacatio legis* – prawodawca powinien uwzględnić zwłaszcza takie czynniki, jak:

- 1) skuteczność osiągnięcia celu wydania ustawy,
- 2) harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona,
- 3) niezaskakiwanie adresatów,
- 4) czas na przygotowanie się do realizacji ustawy,
- 5) okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53, L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75).

Stanowiąc przepisy dotyczące instytucji czy organów, prawodawca powinien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłóconego funkcjonowania (por. S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; S. Wronkowska, *Podstawowe*

pojęcia prawa ..., s. 53). Jest także zobowiązany zagwarantować czas na niezbędne przygotowania instytucjonalne i pełne zapoznanie się z treścią nowych przepisów (por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75).

Przesłanki określenia odpowiedniej *vacatio legis* podobnie są ujmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z dnia: 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10; 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12; 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

Wyrazem realizacji zasad wynikających z Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego są przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Art. 4 ust. 1 tej ustawy wyznacza standardowy okres spoczywania ustawy. Zgodnie z tym przepisem, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Standardowa *vacatio legis* wynosi co najmniej czternaście dni. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W takich szczególnych przypadkach dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (w dniu 2 lutego 2024 r.), z wyjątkiem art. 1, który wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r. Należy jednak podkreślić, że w przypadku zmian w ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zarówno rezygnacja z odpowiedniej *vacatio legis*, jak i nadanie skutkowi zmiany mocy wstecznej (od dnia 1 stycznia 2024 r.) znajdują uzasadnienie zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego (projektodawca uzasadnił termin wejścia w życie umożliwieniem podmiotom prowadzącym studia doktoranckie niezakłóconego ich prowadzenia do końca wyznaczonego terminu, tj. do dnia 31 grudnia 2024 r., oraz koniecznością zabezpieczenia interesów doktorantów kształcących się w tym trybie). Natomiast wejście w życie art. 432 ust. 5a p.s.w.n., dodanego przez art. 2 ustawy nowelizującej z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy, nie zostało uzasadnione. Uzasadnienie dołączone do opisaney na wstępie autopoprawki nie zawiera żadnego wyjaśnienia potrzeby wejścia w życie art. 2 z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy nowelizującej

(tj. w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia). Uzasadnienie autopoprawki zawiera wyłącznie opis treści proponowanej zmiany. Brak argumentacji w tym zakresie nie pozwala na dokonanie prawidłowej oceny, jaki ważny interes państwa wymagał natychmiastowego wejścia w życie art. 2 ustawy nowelizującej, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie sprzeciwiały się takiemu rozwiązaniu. Nie można również przyjąć, aby na jakimkolwiek etapie procesu ustawodawczego w Sejmie i Senacie wykazano w inny sposób, jaki to ważny interes prawny wymaga wejścia w życie art. 2 w dniu następującym po dniu ogłoszenia. Na co *nota bene* zwróciły uwagę również służby prawne Senatu. W ocenie wnioskodawcy za takie uzasadnienie nie może być uznane lapidarne stwierdzenie podsekretarza stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego Pana Macieja Gdula podczas I czytania projektu ustawy wraz z autopoprawką o treści: „Potwierdzam. Obydwie sprawy są sprawami istotnymi, które trzeba jak najszybciej uregulować, stąd ten tryb.” (por. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży nr 6, z 15 stycznia 2024 r., s. 19).

Reasumując, projektodawca nie wskazał żadnych argumentów przemawiających za rezygnacją w odniesieniu do tej zmiany z odpowiedniego *vacatio legis*, co rodzi wątpliwość, czy ustawa nowelizująca w zakresie jej terminu wejścia w życie odpowiada standardom wyznaczonym przez art. 2 Konstytucji. Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie mu odpowiedniego wymiaru czasowego. Ustanowienie krótszego niż 14 dni okresu dostosowawczego może nastąpić wyłącznie w uzasadnionych przypadkach.

Istotnym przy tym jest, iż przepis, w stosunku, do którego zrezygnowano choćby z minimalnego *vacatio legis*, dotyczy nowo dodanego do art. 432 p.s.w.n. ust. 5a. W myśl powołanego przepisu: „w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej minister może odwołać tego rektora. Przepisu ust. 5 nie stosuje się. Minister powołuje nowego rektora na czas do końca okresu, na który został powołany dotychczasowy rektor.”. Należy zauważyć, iż ustawodawca w zdaniu drugim zacytowanego ust. 5a art. 432 p.s.w.n. wprost, nie zakresowo, a w całości wyłączył stosowanie ust. 5 art. 432 p.s.w.n. Wyłączony przepis przewiduje specjalny tryb odwołania rektora przez ministra z uwagi na rażące albo uporczywe naruszanie prawa. Ustawodawca wyłączając stosowanie ust. 5 art. 432 p.s.w.n. do pierwszego rektora prawidłowo uznał, że przepis ten ma również zastosowanie do niego, podobnie zresztą, jak ust. 4 powołanego przepisu.

Podstawowym zadaniem pierwszego rektora uczelni publicznej jest zgodnie z art. 24 ust. 9 pkt 1 p.s.w.n. zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do senatu uczelni. Przy czym należy zauważyć, że brak realizacji przez pierwszego rektora zadań związanych z tworzeniem

struktur uczelni, w tym przede wszystkim zorganizowania i przeprowadzenia wyborów do senatu uczelni, również może wypełnić przesłanki rażącego lub uporczywego naruszenia prawa.

Ponadto wykładnia funkcjonalna dokonana przez pryzmat podstawowej funkcji, jaką ma do spełnienia pierwszy rektor, pozwala przyjąć, iż sam brak realizacji podstawowych zadań na nim ciążących może stanowić podstawę jego odwołania przez ministra. Do momentu bowiem, kiedy nie zostały wyłonione organy uczelni, trudno mówić o pełnej samodzielności i autonomiczności pierwszego rektora. Poza tym do pierwszego rektora znajdują zastosowanie również inne środki nadzorcze jakimi dysponuje minister, w tym np. przewidziany w art. 427 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. środek stwierdzenia nieważności aktu wydanego przez organ uczelni, a więc również przez rektora.

Nie jest zatem tak, że istnieje luka systemowa nie pozwalająca odwołać pierwszego rektora przez ministra. Trudno zatem uznać, iż w omawianym przypadku zachodzi ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia w życie powołanego przepisu. Wręcz przeciwnie, zastosowany w tym zakresie ekstraordynaryjny sposób jego wejścia w życie budzi wątpliwości, co do rzeczywistych motywów ustawodawcy, w tym związanych z opisaną w dalszej części wniosku kwestią możliwości naruszenia autonomii uczelni wyższej.

Ponadto należy zaznaczyć, że art. 2 ustawy nowelizującej nie został poddany żadnym konsultacjom ani opiniowaniu przed podmioty objęte zakresem interwencji organów władzy publicznej. Został dodany w wyniku wniesionej autopoprawki. Art. 2 ustawy nowelizującej może ingerować w swobodę kształtowania struktury organizacyjnej uczelni, w tym wybór jej organów. Prawodawca powinien mieć na względzie konieczność zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania uczelni. Przyjęte rozwiązanie i jego termin wejścia w życie mogą uniemożliwić efektywną realizację zadań i funkcji przez uczelnie.

Przedstawione powyżej wątpliwości uzasadniają zbadanie zgodności art. 3 ustawy nowelizującej w zakresie wejścia w życie art. 2, z konstytucyjnym wzorcem kontroli wskazanym w punkcie I ppkt 2 *petitum* wniosku.

3. Zarzut niezgodności art. 432 ust. 5a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dodanego przez art. 2 ustawy, o której mowa w pkt I *petitum* wniosku w zakresie, w jakim umożliwia powołanie kolejnego „pierwszego” rektora publicznej uczelni wyższej przez ministra właściwego do spraw

nauki i szkolnictwa wyższego, w przypadku gdy istnieją władze uczelni wyższej oraz organy właściwe do przeprowadzenia wyborów rektora, z art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Wzorcem kontroli przepisu zakwestionowanego w pkt II *petitum* wniosku jest art. 70 ust. 5 Konstytucji. Przedmiot kontroli stanowi ust. 5a zawarty w art. 432 ustawy zakwestionowanej w pkt II *petitum* wniosku.

Zgodnie z art. 70 ust. 5 Konstytucji „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Wskazany wzorzec kontroli gwarantuje szkołom wyższym – zarówno publicznym, jak i prywatnym (wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07) – autonomię, której zasady winny być określone w przepisach rangi ustawowej. Przepis ten nie zawiera jednak definicji autonomii, nie określa też wprost jej granic. Nie oznacza to jednak, że w świetle art. 70 ust. 5 Konstytucji nie jest możliwa rekonstrukcja pojęcia autonomii w odniesieniu do szkół wyższych.

Autonomia szkół wyższych została uznana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie TK: „[...] przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego” (wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt. SK 18/99). Przyjęta w powołanym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny definicja jest bardzo wąska i w zasadzie utożsamia autonomię szkół wyższych z wolnością prowadzenia badań naukowych, o której stanowi art. 73 Konstytucji (P. Stec [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el., 2017 r.). W doktrynie wskazuje się jednak, że choć wolność prowadzenia badań naukowych jest jedną z podstawowych wolności, które mogą być realizowane dzięki zapewnieniu autonomii szkół wyższych, to nie wyczerpuje się w niej istota autonomii (zob. K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1600 i następne oraz literatura tam przywołana).

Ustalenie pełnej treści autonomii możliwe jest poprzez odwołanie się do celów działalności szkół wyższych oraz praw i wolności człowieka, których pełna realizacja możliwa jest dzięki poszanowaniu autonomii uczelni. Z jednej strony autonomia pozycjonuje szkoły wyższe względem władz państwowych, nakładając na te ostatnie obowiązek poszanowania autonomii i nieingerowania w działalność szkół wyższych. Państwo winno też podejmować aktywne działania służące stworzeniu ram prawnych dla autonomicznej działalności uczelni. Z drugiej strony, autonomia umożliwia nieskrępowany rozwój badań naukowych i twórczości artystycznej oraz realizację prawa do nauki. W dalszej perspektywie, realizacja tych praw

i wolności w ramach autonomii prowadzi do rozwoju państwa. Mając na uwadze powyższe cele, jakim służy istnienie autonomii szkół wyższych, polskie prawo gwarantuje szkołom wyższym autonomię instytucjonalną, dydaktyczno-naukową oraz finansową (M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, s. 242).

W wymiarze instytucjonalnym przejawem autonomii jest m.in. uchwalanie statutu, powoływanie i odwoływanie organów uczelni oraz określanie zasad polityki kadrowej. Z kolei autonomia dydaktyczno-naukowa oznacza m.in. wolność prowadzenia badań naukowych, samodzielne określanie misji uczelni czy tworzenie kierunków studiów (M. Stachowiak-Kudła, *Wolność nauki i nauczania oraz autonomia uczelni a jakość naukowa uniwersytetów*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6, s. 133). Wreszcie konieczność zapewnienia szkołom wyższym autonomii finansowej z jednej strony oznacza potrzebę zagwarantowania im niezbędnych środków finansowych umożliwiających realizację ich celów, ale również możliwość samodzielnego dysponowania posiadanymi środkami finansowymi.

Jedną z podstawowych aktywności wewnętrznych uczelni wyższych jest wybór jej organów. Wybór przez uczelnię jej organów, w tym zwłaszcza rektora przekłada się bowiem bezpośrednio na kreowanie polityki kadrowej, która pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością prowadzenia badań naukowych i ich rzetelnością. Dzięki temu pracę naukową w ramach uczelni prowadzić mogą osoby posiadające ku temu odpowiednią wiedzę i umiejętności. Uczelnia ma zaś możliwość weryfikacji jakości pracy naukowej nauczycieli akademickich, a także podejmowania takich działań w zakresie polityki kadrowej, które umożliwią zatrudnianie najbardziej kompetentnych osób.

Autonomia stanowi przede wszystkim formułę służącą określeniu stosunku szkoły wyższej względem państwa, umacniającą obronny charakter wolności nauki i sztuki. Państwo jest zatem podstawowym adresatem normy wynikającej z art. 70 ust. 5 Konstytucji. Cecha autonomiczności wyznacza państwu określoną pozycję wobec szkoły wyższej, polegającą na nieingerencji w sfery jej działalności wyznaczone celami tej instytucji (wymiar negatywny), a ponadto nakłada na organy władzy publicznej, przede wszystkim na prawodawcę, określone obowiązki (wymiar pozytywny) (zob. K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP ...*, *op. cit.* s. 1606).

Państwo ma obowiązek respektowania elementów składowych autonomii, wyróżnionych z uwagi na cele, jakim ma ona służyć, i stworzenia instytucjonalnych rozwiązań mogących je urzeczywistniać, bez względu na typ szkoły wyższej, kierunek lub zakres prowadzonej działalności czy strukturę osobową lub majątkową. W tym sensie autonomia

stanowi wspomnianą „tarczę obronną” w stosunku do państwa, ma tworzyć odpowiedni dystans i barierę przed wpływem państwa na działalność akademicką, którego ingerencja może prowadzić do wypaczenia wolności nauki i sztuki, jej podporządkowania bieżącym potrzebom politycznym.

Autonomię szkół wyższych zapewnia się na zasadach określonych w ustawie. Nie ma ona charakteru absolutnego i – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – „[...] ustawodawca, nie naruszając istoty autonomii szkół wyższych, ma swobodę ustalania jej granic. Granice te – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – może wyznaczać ustawodawca w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności” (wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt. K 27/07, podobnie powołany wyżej wyrok TK w sprawie SK 18/99). Ustawodawca nie ma jednak dowolności w zakresie regulacji autonomii szkół wyższych. Rozwiązania prawne powinny bowiem służyć „[...] urzeczywistnieniu autonomii jako wartości konstytucyjnej, a także wartości i celów, którym ma służyć. W przeciwnym razie (...) przepis byłby pozbawiony rzeczywistej treści, a gwarancja konstytucyjna autonomii pozostawałaby iluzoryczna” (zob. K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP ...*, *op. cit.*, s. 1614 i następne.).

W szczególności ustawodawca nie może wprowadzać rozwiązań naruszających istotę autonomii szkół wyższych. W literaturze przedmiotu istnieje zgoda, że naruszeniem istoty autonomii szkół wyższych byłoby przyjęcie rozwiązań organizacyjnych, które uniemożliwiłyby efektywną realizację zadań i funkcji publicznych, w szczególności zaś rozwój pracy naukowej lub artystycznej (A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej* [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 49; A. Kiebała, *Autonomia szkół wyższych* [w:] *Szkolnictwo Wyższe w Polsce. Ustrój-prawo-organizacja*, red. S. Waltoś, A. Razmus, Rzeszów 2008, s. 119).

Przedstawione powyżej rozumienie autonomii szkół wyższych wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, poglądów doktryny i stanowiska judykatury. Należy zauważyć, że nie zastosowano w nim, mogącej zapewnić ustawodawcy większą swobodę, literalnej wykładni sformułowania o zapewnieniu autonomii „na zasadach określonych w ustawie”. Wychodząc z uznania konstytucyjnego prawa uczelni do autonomii, rozumianej jako instytucjonalny rodzaj gwarancji indywidualnych wolności nauki i nauczania przysługujących nauczycielom akademickim, ograniczenia autonomii traktuje się jako wyjątki od reguły, wymagające umocowania prawnego i faktycznego.

Autonomia szkoły wyższej jako korporacji (wspólnoty celów) implikuje ponadto uwzględnienie istnienia demokracji wewnętrznej, narzucając konieczność tworzenia systemu

bezpośredniej lub pośredniej partycypacji członków wspólnoty akademickiej w jej organizacji i funkcjonowaniu, czego przejawem jest zagwarantowanie możliwości wyboru władz uczelni oraz kreowanie przez nie zasad jej działalności. Jednym z wyróżnionych przez Trybunał Konstytucyjny elementów autonomii uczelni wyższych w ramach jej autonomii instytucjonalnej, jest prawo do wybierania – przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami – władz stanowiących (np. senatu, rad wydziału) i wykonawczych (np. rektora, dziekana) szkoły.

Z zasady autonomiczności wynika, że szkoły wyższe i ich organy nie są organizacyjnie ani funkcjonalnie podporządkowane organowi administracji publicznej.

W świetle wyżej przedstawionego standardu ocenie winna podlegać zgodność art. 432 ust. 5a p.s.w.n. z art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Zacząć należy od przedstawienia otoczenia prawnego nowo dodanego ust. 5a w art. 432 p.s.w.n.

Przedmiotem regulacji art. 432 p.s.w.n. są, co do zasady, personalne środki nadzoru stosowane przez właściwego ministra wobec organów uczelni. W przypadku rektora przepis reguluje odwołanie rektora na wniosek ministra, zawieszenie rektora oraz odwołanie rektora przez ministra, natomiast w przypadku rady uczelni – skrócenie jej kadencji na wniosek ministra. W zakresie działań, których adresatem jest rektor, przepis dotyczy zarówno uczelni publicznych, jak i niepublicznych, natomiast działania wobec rady uczelni mogą mieć zastosowanie wyłącznie w stosunku do uczelni publicznych. Przepis zawiera zarówno normy o charakterze materialnoprawnym, jak i normy o charakterze procesowym.

W odniesieniu do trybu odwołania rektora, który odnosi się do kompetencji nadzorczych ministra, to zgodnie z art. 432 p.s.w.n.:

1. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez rektora przepisów prawa, minister może wystąpić do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru rektora, albo go powołał z wnioskiem o odwołanie rektora.
2. Wniosek o odwołanie rektora jest rozpatrywany w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.
3. Do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora minister może zawiesić go w pełnieniu funkcji.
4. Rektor zostaje zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy prawa, w przypadku gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe. Przepis art. 24 ust. 8 stosuje się odpowiednio.

5. Jeżeli rektor rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa, minister może go odwołać, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji, o której mowa w art. 329 ust. 1 pkt 2–4. Opinie są przedstawiane w terminie 30 dni od dnia doręczenia wniosku o ich wydanie. W przypadku bezskutecznego upływu tego terminu, wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony. W przypadku odwołania rektora przez ministra, przepisy art. 24 ust. 7 i 8 stosuje się odpowiednio.

Zawarte zaś w ww. odesłaniach przepisy art. 24 p.s.w.n. stanowią:

- w przypadku wygaśnięcia mandatu rektora, nowego rektora na okres do końca kadencji w uczelni: 1) publicznej – wybiera kolegium elektorów; 2) niepublicznej – powołuje założyciel albo wybiera senat albo inny określony w statucie organ uczelni, o którym mowa w art. 17 ust. 2 (art. 24 ust. 7 p.s.w.n.),
- w okresie od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu do dnia wyboru albo powołania rektora obowiązki rektora pełni osoba wskazana w statucie uczelni, a w przypadku braku wskazania takiej osoby najstarszy członek senatu posiadający co najmniej stopień doktora (art. 24 ust. 8 p.s.w.n.).

Warto też zauważyć, że w płaszczyźnie *ad personam* ustawodawca – począwszy od ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym – zastrzega do wyłącznej gestii właściwego organu uczelni wybór rektora (z wyjątkiem pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej, wówczas państwowej). Co ważne, co do zasady jego odwołanie też pozostaje sprawą wewnętrzną danej szkoły wyższej, z tym że pod rządami uchylonej w 2018 r. ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, w ramach przepisów o nadzorze – ustanowiono kompetencję do odwoływania rektora uczelni publicznej przez ministra („W przypadku rażącego naruszenia prawa przez rektora, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może odwołać rektora [...] i wyznaczyć termin do powołania rektora w trybie określonym w statucie uczelni”). Ten trend utrzymuje art. 432 ust. 5 p.s.w.n. Co istotne, dotychczas nawet w przypadku odwołania rektora przez ministra, jego następcą pochodził, jeżeli chodzi o uczelnie publiczne, w przypadku istnienia już odpowiednich organów uczelni, z wyborów dokonanych przez samą uczelnię. Trend ten, w ocenie wnioskodawcy, przełamuje kwestionowana regulacja.

W myśl art. 432 ust. 5a p.s.w.n.: „5a. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej minister może odwołać tego rektora. Przepisu ust. 5 nie stosuje się. Minister powołuje nowego rektora na czas do końca okresu, na który został powołany dotychczasowy rektor.”.

Literalna wykładnia zaskarżonego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca dopuszcza możliwość odwołania przez ministra pierwszego rektora, i co istotniejsze, powołanie na jego miejsce kolejnego nominata, również wówczas kiedy istnieją organy uczelni i gremia władne dokonać wyboru rektora. Ustawodawca bowiem w zdaniu drugim kwestionowanego ust. 5a art. 432 p.s.w.n. wprost, nie zakresowo, a w całości wyłączył stosowanie ust. 5 art. 432 p.s.w.n. Wyłączony przepis przewiduje specjalny tryb odwołania rektora przez ministra z uwagi na rażące albo uporczywe naruszenie prawa. Zgodnie z nim, minister nie może odwołać rektora w przypadku każdego naruszenia prawa, a jedynie w przypadku jego kwalifikowanej postaci, jaką jest naruszenie rażące albo uporczywe. Ponadto obligatoryjnym elementem postępowania w sprawie odwołania rektora w trybie art. 432 ust. 5 p.s.w.n. jest zasięgnięcie opinii dwóch właściwych organów. Pierwszym z nich jest w każdym przypadku Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Natomiast drugi podmiot opiniujący odwołanie rektora jest uzależniony od typu uczelni, którą kieruje rektor. W przypadku rektora kierującego uczelnią akademicką, uprawniona do wydania opinii jest Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Jeżeli odwołanie dotyczy rektora publicznej uczelni zawodowej, minister zasięga opinii Konferencji Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych. I wreszcie dla odwoływanych rektorów niepublicznych uczelni zawodowych organem opiniującym będzie Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich.

Podjęcie przez ministra decyzji o odwołaniu rektora oznacza konieczność przeprowadzenia wyborów przedterminowych lub powołania nowego rektora. Następuje to w trybie przewidzianym dla sytuacji wygaśnięcia mandatu rektora w trakcie kadencji, a więc nowy rektor będzie wybierany lub powoływany tylko na okres do końca kadencji. Organami właściwymi do dokonania tych czynności będzie w uczelni publicznej kolegium elektorów, a w uczelni niepublicznej – odpowiednio założyciel lub organ wskazany w statucie (zob. art. 24 ust. 7 w związku z art. 17 ust. 2 p.s.w.n.). Do czasu wyboru nowego rektora jego obowiązki pełni osoba wskazana w statucie uczelni, a w przypadku braku wskazania takiej osoby – najstarszy członek senatu posiadający co najmniej stopień doktora.

Wychodząc z koncepcji racjonalności działań ustawodawcy przyjętej w nauce prawa na użytek jego wykładni, uznać należy, iż art. 432 ust. 5a p.s.w.n., wyłączając stosowanie ust. 5 p.s.w.n., dopuszcza możliwość powołania przez ministra kolejnego rektora w miejsce odwołanego pierwszego rektora również w przypadku istnienia organów uczelni właściwych do dokonania wyboru rektora. W ust. 5 art. 432 p.s.w.n. przez odpowiednie odesłania jednoznacznie bowiem unormowano tryb obsadzenia urzędu rektora w ramach struktur samej uczelni.

Ponadto ustawodawca wyłączając stosowanie ust. 5 art. 432 p.s.w.n. do pierwszego rektora prawidłowo uznał, że przepis ten ma również zastosowanie do niego, podobnie zresztą, jak ust. 4 powołanego przepisu. Nie jest zatem tak, że istnieje luka systemowa niepozwalająca odwołać pierwszego rektora przez ministra. Funkcja pierwszego rektora nie jest bowiem odrębnie wykreowaną instytucją istniejącą w oderwaniu od instytucji rektora, a wynikającą z uwarunkowań faktycznych konsekwencją, że zawsze nowo utworzona uczelnia będzie mieć pierwszego rektora, na którego ustawodawca nakłada dodatkowe zadania związane z tworzeniem struktur uczelni. *Nota bene* brak realizacji przez pierwszego rektora zadań związanych z tworzeniem struktur uczelni również może wypełnić przesłanki rażącego lub uporczywego naruszenia prawa. Podobnie trudno byłoby uznać, że do pierwszego rektora nie miałyby zastosowania inne czynności nadzorcze ministra związane np. z przewidzianym w art. 427 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. stwierdzeniem nieważności aktu wydanego przez organ uczelni.

Gdyby wolą ustawodawcy było ograniczenie mianowania kolejnego „pierwszego” rektora tylko do sytuacji braku organów uczelni, przepis powinien wyraźnie to artykułować, jest jednak odwrotnie.

Prawidłowość przyjętej wykładni potwierdza lakoniczne, acz treściowo wymowne uzasadnienie autopoprawki zawartej w druku sejmowym nr 141-A, przywoływane już w treści uzasadnienia wniosku, gdzie wskazano, że: „Celem zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm.) jest wprowadzenie możliwości reakcji ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego (dalej „ministra”) na przypadki naruszania przepisów prawa przez pierwszego rektora nowej (nowo utworzonej) uczelni publicznej, który powoływany jest przez ministra co do zasady na okres roku (art. 24 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce) albo na podstawie przepisów ustawy tworzącej uczelnię na okres ustalony w tej ustawie.”.

Z powyższego wynika, że dyspozycją kwestionowanego przepisu objęte zostały również wszystkie uczelnie, które powstały w ostatnich latach w wyniku przekształcenia, a w których funkcjonuje jeszcze pierwszy rektor i zarazem wyłonione są władze uczelni oraz organy uprawnione do przeprowadzenia wyborów rektora.

Analiza rozwiązań systemowych wskazuje, że nie jest to czysto hipotetyczne założenie, bowiem w systemie istnieją tego typu przypadki uczelni wyższych. Jako reprezentatywny wskazać tu można przykład Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, utworzonego w drodze przekształcenia z Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego na podstawie ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r.

o utworzeniu Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego oraz zmianie nazw niektórych uczelni akademickich (Dz. U. z 2023 r. poz. 905).

W art. 7 powołanej ustawy, zawierającym przepisy przejściowe, wskazano odpowiednio w ust. 3, że: „Pierwszym rektorem Uniwersytetu, na okres do końca kadencji rozpoczętej w dniu 1 września 2020 r., staje się z dniem utworzenia Uniwersytetu rektor Akademii.”, w ust. 4, że: „Pierwsze kadencje rady Uniwersytetu i senatu Uniwersytetu kończą się z upływem kadencji rady i senatu trwających w dniu utworzenia Uniwersytetu.”, oraz w ust. 6 przesądzono, iż „Kolegium elektorów, uczelniana komisja dyscyplinarna orzekająca w sprawach nauczycieli akademickich, komisja dyscyplinarna orzekająca w sprawach studentów, odwoławcza komisja dyscyplinarna orzekająca w sprawach studentów, rzecznik dyscyplinarny do spraw nauczycieli akademickich oraz rzecznik dyscyplinarny do spraw studentów Akademii stają się z dniem utworzenia Uniwersytetu odpowiednio kolegium elektorów, uczelnianą komisją dyscyplinarną orzekającą w sprawach nauczycieli akademickich, komisją dyscyplinarną orzekającą w sprawach studentów, odwoławczą komisją dyscyplinarną orzekającą w sprawach studentów, rzecznikiem dyscyplinarnym do spraw nauczycieli akademickich oraz rzecznikiem dyscyplinarnym do spraw studentów Uniwersytetu i działają do końca kadencji trwających w dniu utworzenia Uniwersytetu.”.

Podobne uregulowania znajdują się m.in. w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o utworzeniu Akademii Mazowieckiej w Płocku (Dz. U. z 2022 r. poz. 1886), czy ustawie z dnia 7 kwietnia 2022 r. o utworzeniu Politechniki Morskiej w Szczecinie (Dz. U. z 2022 r. poz. 847).

Ponadto kwestionowany przepis art. 432 ust. 5a p.s.w.n. znajdzie również zastosowanie *pro futuro* do nowo tworzonych i przekształcanych uczelni, gdzie w trakcie rocznej lub dłuższej kadencji pierwszego rektora dojdzie do wyboru władz oraz organów umożliwiających wybór rektora.

Wskazać należy, że ustawodawca tworząc nową uczelnię zawsze może odmiennie, niż przewidują to przepisy p.s.w.n., określić kadencje pierwszego rektora, co wynika z przytoczonego wyżej uzasadnienia do wprowadzenia kwestionowanego przepisu i wskazanych przykładowo rozwiązań istniejących już w systemie prawa. Podstawowym zadaniem pierwszego rektora uczelni publicznej jest zgodnie z art. 24 ust. 9 pkt 1 p.s.w.n. zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do senatu uczelni. Funkcja pierwszego rektora nie jest jednak zupełnie instytucjonalnie wyodrębniona od funkcji rektora. Ustawa p.s.w.n. nie kreuje bowiem zupełnie oddzielnych rozwiązań w stosunku do pierwszego rektora, poza wyjątkami dotyczącymi jego ustanowienia oraz podstawowych zadań związanych

z organizacją uczelni, wychodząc z założenia, że co do zasady znajdują do niego zastosowanie przepisy regulujące status rektora. Pierwszy rektor nie jest bowiem odrębną instytucją, a wynikającą z uwarunkowań faktycznych konsekwencją, że nowo utworzona uczelnia wyższa musi posiadać organ o funkcjach również kreacyjnych, umożliwiających jej organizację i rozpoczęcie działalności. Działalność pierwszego rektora nie kończy się z chwilą przeprowadzenia wyborów do senatu uczelni. Pierwszy rektor może zatem nadal sprawować funkcje rektora, aż do chwili wyboru nowego rektora przez organy uczelni lub do zakończenia kadencji na jaką został powołany. W tym czasie wykonuje on zadania określone w art. 23 ust. 1–3 p.s.w.n., do których należą m. in.:

- sprawy dotyczące uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni,
- reprezentowanie uczelni,
- zarządzanie uczelnią,
- zapewnianie w uczelni poszanowania wolności słowa, nauczania, badań naukowych, ogłaszania ich wyników, a także debaty akademickiej organizowanej przez członków wspólnoty uczelni z zachowaniem zasad pluralizmu światopoglądowego i przepisów porządkowych uczelni,
- przygotowywanie projektu statutu oraz projektu strategii uczelni,
- składanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni,
- wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy,
- powoływanie osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływanie,
- prowadzenie polityki kadrowej w uczelni,
- tworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu,
- tworzenie szkół doktorskich,
- prowadzenie gospodarki finansowej uczelni,
- zapewnianie wykonywania przepisów obowiązujących w uczelni.

Stąd przyjąć należy funkcjonalnie, że kompetencja ministra dotycząca powołania kolejnego „pierwszego” rektora, nawet wówczas, gdy kadencja pierwszego rektora jeszcze nie upłynęła, kończy się z chwilą wyboru organów uczelni. Stworzenie możliwości, jakie daje zaskarżony art. 432 ust. 5a p.s.w.n. w zakresie powołania, nie pierwszego już, jakby chciał ustawodawca, ale kolejnego rektora w miejsce odwołanego przez ministra pierwszego rektora do końca upływu jego kadencji, w przypadku istnienia organów uczelni, musi być uznane za naruszenie autonomii uczelni wyższej.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach przytoczonego jedynie skrótowo, opisu wzorca konstytucyjnego dotyczącego konstytucyjnej gwarancji autonomii uczelni wyższych należy dojść do konstatacji, że uczelnie wyższe były i nadal są ważnym składnikiem w procesie kształtowania i rozwoju społeczeństwa zarówno na gruncie rozwoju nauki, kultury, jak i szeroko pojętej cywilizacji. W tym kontekście niebagatelną rolę pełni rektor uczelni publicznej, co jest wyrażane zarówno w teorii (akty prawne), jak i praktyce (działalność rektorska w aspekcie funkcjonowania uczelni, np. wydawanie zarządzeń, decyzji, podpisywanie umów międzyuczelnianych, ale przede wszystkim dobór odpowiedniej kadry dydaktycznej i naukowej). Waga działalności rektora jest także podkreślana we współczesnym polskim orzecznictwie, gdzie wskazuje się na a różne aspekty działalności rektora uczelni, wiążąc je z pewnymi prawami (zob. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 634/21: niezaskarżalność do sądu administracyjnego decyzji rektora uczelni w przedmiocie odmowy przeprowadzenia egzaminu komisyjnego), obowiązkami, ale również z zakresem odpowiedzialności (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Sz 8/20: odpowiedzialność rektora uczelni za należyte wykonywanie zadań zleconych pracownikowi). Podkreśla się, że obecnie funkcjonujące ustawodawstwo w tym zakresie – w ocenie niektórych komentatorów – zwiększyło jeszcze bardziej znaczenie rektorów w zakresie funkcjonowania uczelni (A. Łabno, *Uniwersytet w świetle ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce z 3 lipca 2018 r. Wybrane zagadnienia*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2018, nr 2, s. 192–195.).

Uczelnia zatem w sposób formalny i merytoryczny w znacznym stopniu jest zależna od rektora, zwłaszcza w aspektach najważniejszych, takich jak: rekrutacja na studia, kształtowanie sposobu weryfikacji wiedzy czy zatrudnianie nauczycieli akademickich.

Z przedstawionego powyżej opisu wzorca kontroli wyprowadzanego z art. 70 ust. 5 Konstytucji wynika, że rozwiązania prawne powinny służyć urzeczywistnieniu autonomii jako wartości konstytucyjnej, a także wartości i celów, którym ma służyć. W omawianym przypadku chodzi o istotny element, stanowiący składnik autonomii uczelni wyższej, jakim jest prawo uczelni do organizowania jej struktury w tym przede wszystkim wyboru jej organów, w ramach przysługującej jej autonomii instytucjonalnej. Uniezależnienie wyborów władz szkoły wyższej od decyzji jakiegokolwiek organu administracji publicznej jest bowiem podstawą autonomii uczelni, którą gwarantuje Konstytucja i p.s.w.n.

W tym sensie autonomia stanowi wspomnianą „tarczę obronną” w stosunku do państwa, ma tworzyć odpowiedni dystans i barierę przed wpływem państwa na działalność akademicką,

którego ingerencja może prowadzić do wypaczenia wolności nauki i sztuki, jej podporządkowania bieżącym potrzebom politycznym.

Regulacja opisana w art. 432 ust. 5a p.s.w.n. umożliwiająca powołanie przez ministra kolejnego „pierwszego” rektora, w miejsce pierwszego rektora wcześniej przez niego odwołanego, również wówczas kiedy istnieją organy uczelni i gremia władne dokonać wyboru rektora, arbitralnie ingeruje w jeden z podstawowych elementów wywodzonych z określonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasady autonomii szkół wyższych w jej wymiarze instytucjonalnym, jakim jest swoboda kształtowania struktury organizacyjnej uczelni w tym wybór jej organów.

W ten sposób dochodzi bowiem do ograniczenia praw innych pracowników naukowych, oraz innych ustawowych gremiów uniemożliwiając im korzystanie w ramach uczelni z wolności wyboru jej organów, w tym przypadku rektora.

Przejawem autonomii jest m.in. określanie zasad polityki kadrowej, co pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością prowadzenia badań naukowych i ich rzetelnością. Oznacza to m.in., że niezgodne z prawem jest wywieranie wpływu przez podmioty zewnętrzne względem uczelni, w tym też przez organy nadzoru nad uczelnią, na to, kto winien być jejrektorem.

Patrząc przez pryzmat zadań, jakie realizuje rektor, w tym zatrudnianie kadry akademickiej zaskarżony przepis może ingerować nie tylko w autonomię instytucjonalną, ale co fundamentalne, także w autonomię materialną szkoły wyższej. Ograniczając swobodę uczelni w decydowaniu kto ma być jejrektorem pośrednio decyduje się również „kto i o czym ma nauczać”, co może mieć wpływ na istotę akademickiej wolności badań naukowych.

Przedstawione wyżej wątpliwości przekonują o konieczności zbadania zgodności art. 432 ust. 5a p.s.w.n. z konstytucyjnym wzorcem kontroli wskazanym w punkcie II *petitum* wniosku.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 124) oraz ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.), w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

