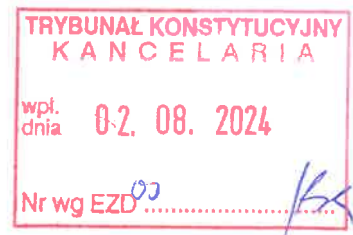




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- I. w całości z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji;
- II. art. 2 ust. 2 z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32; art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz w związku z art. 10 ust. 1; art. 178 ust. 1; art. 173; art. 7 Konstytucji;
- III. art. 3 z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji;
- IV. art. 1 pkt 3 w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 111 ust. 1-4 z art. 184 w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2024 r. Marszałek Sejmu na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej również: zaskarżona ustawa lub ustawa z dnia 12 lipca 2024 r.).

Projekt zaskarżonej ustawy został wniesiony do Sejmu w dniu 20 lutego 2024 r. jako projekt rządowy (druk sejmowy nr 219). Rozwiązania zawarte w ustawie stanowiły przedmiot prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Trzecie czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się w dniu 12 kwietnia 2024 r. Następnie ustawa została przekazana do Senatu, który w uchwale podjętej w dniu 9 maja 2023 r. wniósł do ustawy uchwalonej przez Sejm 32 poprawki. Jedną z kluczowych poprawek Senatu, było wykreślenie art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy ze względu na istotne wątpliwości odnośnie do konstytucyjności wskazanego przepisu, zwłaszcza w kontekście standardu wyrażonego w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz argumentów sformułowanych na tle tego wzorca w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07). Jednocześnie Senat podzielił ocenę przedstawioną w Pilnej wspólnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej do spraw Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 8 maja 2024 r., w której organ ten wskazał, iż „całkowite wykluczenie od 2 000 do 3 000 sędziów z około 10 000 kandydatów jest pozbawione kryterium indywidualnej oceny, a zatem budzi wątpliwości co do swojej proporcjonalności” (zob. pkt 81).

Głosowanie w Sejmie nad stanowiskiem Senatu odbyło się w dniu 12 lipca 2024 r. W głosowaniu Sejm zaaprobował część poprawek Senatu przyjmując ostateczny tekst ustawy. Co istotne – odrzucił poprawkę skreślającą art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy.

Celem zaskarżonej ustawy jest wprowadzenie zmian w sposobie wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej również jako: Rada albo KRS) oraz zmian w zakresie funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, w tym powołanie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie Sądownictwa. Wnioskodawca ustawy wskazał w uzasadnieniu, że projektowane rozwiązania mają na celu zapewnienie „gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów” (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, zawartego w druku sejmowym nr 219, s. 11).

Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy wybór 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów ma być dokonywany przez sędziów w miejsce

dotychczasowego modelu, w którym kompetencję do wyboru 15 sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa posiada Sejm. Przyjmując powyższe założenie w zaskarżonej ustawie uregulowano szczegółowo zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów. W zaskarżonej ustawie przyjęto, iż 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów będzie wybieranych w wyborach bezpośrednich przez wszystkich sędziów. Powyższa ustawa przewiduje również, iż organem zarządzającym i przeprowadzającym wybory członków Rady spośród sędziów będzie Państwowa Komisja Wyborcza.

Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. przewiduje ponadto utworzenie Rady Społecznej jako organu doradczego Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich.

W zakresie przepisów przejściowych zaskarżona ustawa przewiduje przerwanie kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Analiza przyjętej ustawy wskazuje, że przepisy ustawy budzą wątpliwości, co do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości.

W pierwszej kolejności należy wskazać na zarzuty związane z procedurą uchwalenia zaskarżonej ustawy. W konsekwencji bezprawnego i trwałego zablokowania możliwości wykonywania mandatu przez Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, skład Sejmu, który podjął prace legislacyjne nad niniejszą ustawą, należy uznać za niepełny, i tym samym niezgodny z unormowaniami Konstytucji, podobnie, jak zaskarżoną ustawę pochodzącą od tak ukształtowanego Sejmu.

W ocenie wnioskodawcy rozwiązania przyjęte w zaskarżonej ustawie budzą poważne wątpliwości konstytucyjne także w zakresie: biernego prawa wyborczego sędziów do KRS, kwestionowania prerogatywy Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz zasad niezawisłości sędziowskiej, równoważenia się władz oraz legalizmu.

Określony przez ustawodawcę sposób przerwania kadencji obecnego składu Krajowej Rady Sądownictwa budzi wątpliwości co do spełniania przez tą regulację zasady trwałości kadencji organu konstytucyjnego – naruszając wprost określoną w Konstytucji kadencję Krajowej Rady Sądownictwa.

Z kolei przyjęty przez ustawodawcę w zaskarżonej ustawie model postępowania zakładający, że odnośnie do uchwał Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących weryfikacji prawidłowości zgłoszeń na członków Rady oraz ustalenia wyników wyboru członków Rady,

przysługuje odpowiednio skarga lub protest do Naczelnego Sądu Administracyjnego, może budzić wątpliwości w kontekście naruszenia konstytucyjnych zasad dotyczących określenia kognicji sądów powszechnych i sądów administracyjnych oraz prawa do sądu.

Powyższe wątpliwości były również podnoszone w trakcie wymiany stanowisk, do której dochodziło w trakcie dyskusji na etapie prac legislacyjnych dotyczących ustawy.

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

Nie ulega wątpliwości, że ustrojodawca powierzył Krajowej Radzie Sądownictwa szczególną rolę, gdyż ma ona stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W związku z tym organ ten w istocie gwarantuje prawidłowe egzekwowanie zasady trójpodziału władzy, zwłaszcza w relacjach innych władz do władzy sądowniczej. Jednocześnie zapewnia możliwość realizowania jednego z najważniejszych praw człowieka, jakim jest prawo do sądu. Tym bardziej rolą Prezydenta RP jest zapewnienie ochrony i nienaruszalności charakteru i funkcji tego organu przyznanych mu na gruncie Konstytucji.

Z uwagi na powyższe okoliczności, podjąłem decyzję o skierowaniu zaskarżonej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania zgodności z Konstytucją wskazanych we wniosku regulacji. Do rozstrzygnięcia zaistniałych wątpliwości wymagane jest udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone ustawą regulacje odpowiadają standardom konstytucyjnym.

I. Zarzut niezgodności ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji

Na wstępie uzasadnienia niniejszego zarzutu należy odnotować, że w dniu 19 czerwca 2024 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 7/24, po rozpoznaniu wniosku

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności: ustawy z dnia 26 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 227) z art. 4, art. 104 ust. 1 w związku z art. 106 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji, orzekł, że „Ustawa z dnia 26 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 227) jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Przedmiotem wniosku Prezydenta RP w sprawie o sygn. akt K 7/24 była konstytucyjna kontrola wyżej powołanej ustawy w związku z wątpliwościami, czy w następstwie arbitralnych czynności Marszałka Sejmu dotyczących Panów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika ustawa pochodziła od organu spełniającego konstytucyjne wymogi przedstawicielstwa i sprawowania mandatu oraz organu o właściwym składzie. Tym samym kontroli w istocie podlegała kwestia dochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego w całym procesie uchwalania wskazanej ustawy.

Istotę argumentacji Trybunału zawiera pkt 9 pisemnego uzasadnienia wyroku „Ocena zgodności kontrolowanej ustawy z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji”.

Dokonując oceny konstytucyjności kontrolowanej ustawy, Trybunał „podtrzymał zaprezentowane we wcześniejszej części uzasadnienia twierdzenie, że opisane powyżej działania Marszałka Sejmu – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski; orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski (zreferowanych we wcześniejszej części uzasadnienia); postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., wydanych w sprawach o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 – podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawały w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Działania te doprowadziły do wadliwego ukształtowania składu Sejmu, który uchwalił kontrolowaną ustawę. Niemająca oparcia w prawie – co potwierdził prawomocnie Sąd Najwyższy postanowieniami z 4 i 5 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23) – próba stwierdzenia przez Marszałka Sejmu wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, a następnie faktyczne uniemożliwienie im udziału w pracach Sejmu nad kontrolowaną ustawą, przez dezaktywowanie ich kart do głosowania oraz faktyczne niedopuszczanie do budynków Sejmu, skutkuje naruszeniem zasady legalizmu i w konsekwencji czyni kontrolowaną ustawę niezgodną z art. 7 Konstytucji.” (por. pkt 9.2 uzasadnienia wyroku).

Trybunał w uzasadnieniu wyroku zaznaczył, że „kontrolowana ustawa była procedowana już po wydaniu przez Sąd Najwyższy postanowień z 4 i 5 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23). Tym samym Marszałek Sejmu jako organ władzy publicznej zobowiązany był do uznania stanowiska Sądu Najwyższego, nawet jeśli na wcześniejszym etapie postępowania ocenił, że wobec Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika aktualizowały się przesłanki zobowiązujące go do wydania postanowień stwierdzających wygaśnięcie mandatu. W świetle postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r. Marszałek Sejmu powinien zaprzestać uniemożliwiania posłom Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi wykonywania ich mandatów. W rzeczywistości czynności Marszałka Sejmu – ignorujące wskazane orzeczenia Sądu Najwyższego – doprowadziły do petryfikacji stanu naruszenia zasady legalizmu, co przełożyło się na działalność całej izby, a w konsekwencji na wadliwość trybu ustawodawczego.” (por. pkt 9.2 uzasadnienia wyroku).

Trybunał w uzasadnieniu wyroku zauważył także, że „w praktyce parlamentarnej (z zasady) ustawy nie są uchwalane przy udziale wszystkich posłów. Najczęściej jest to spowodowane okolicznościami natury losowej (np. chorobą posła), które uniemożliwiają poszczególnym posłom udział w procesie legislacyjnym. Możliwe jest również występowanie przejściowych wakatów spowodowanych okolicznościami wskazanymi w kodeksie wyborczym, gdy mandat rzeczywiście wygaś (zob. art. 247 § 1 kodeksu wyborczego). W niniejszej sprawie niekonstytucyjność kontrolowanej ustawy nie jest jednak spowodowana tym, że została uchwalona przez Sejm bez udziału wszystkich 460 posłów, lecz tym, iż dwóch posłów na podstawie arbitralnych czynności Marszałka Sejmu, niemających umocowania w obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej porządku prawnym, nie zostało dopuszczonych do procedowania, zwłaszcza do udziału w głosowaniu sejmowym (przez dezaktywację kart i niedopuszczenie do budynków Sejmu). Inaczej mówiąc, posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik zostali niezgodnie z prawem pozbawieni możliwości skorzystania ze swoich poselskich uprawnień. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że Konstytucja zabezpiecza prawa posłów – w tym kontekście Trybunał w pełni zgodził się z poglądem Wnioskodawcy, że „Konstytucja, obok regulacji dotyczących *quorum* (art. 120 Konstytucji), (...) 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” (wniosek, s. 26-27). Nad zapewnieniem posłom

warunków skutecznego wypełniania obowiązków oraz ochrony ich praw, powinien czuwać Marszałek Sejmu. Jego czynności nie mogą prowadzić do bezprawnego różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych posłów. Każdy z 460 posłów – wybranych przez Naród w powszechnych wyborach – z chwilą objęcia mandatu uzyskuje możliwość korzystania z praw poselskich, zwłaszcza z możliwości udziału w głosowaniach, posiada tożsamy status względem innych posłów oraz analogiczne prawa i obowiązki. Tymczasem bezprawne działania Marszałka Sejmu doprowadziły do trwałego wykluczenia z prac Sejmu konkretnych osób, kreując tym samym *de facto* nieznaną Konstytucji kategorię posłów niewykonujących swoich mandatów. Tym samym organ – procedujący w składzie ukształtowanym wskutek bezprawnych czynności Marszałka Sejmu uniemożliwiających konkretnym posłom uczestniczenie w pracach legislacyjnych – nie może być zakwalifikowany jako Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. W konsekwencji uchwalenie ustawy przez niewłaściwie ukształtowany organ prowadzi do jej niekonstytucyjności.” (por. pkt 9.2 uzasadnienia wyroku).

Oceny Trybunału o wadliwości trybu ustawodawczego nie zmieniała okoliczność, że kwestionowana ustawa została uchwalona odpowiednią większością głosów z zachowaniem wymaganego *quorum*. „W ocenie Trybunału w sytuacji, gdy jakikolwiek poseł zostaje w sposób nielegalny niedopuszczony do udziału w pracach Sejmu nad konkretną ustawą, nawet gdy zachowano *quorum* i uzyskano wymaganą większość do jej uchwalenia, jest ona i tak dotknięta wadą prawną, jako wydana z naruszeniem zasady legalizmu przez organ niespełniający konstytucyjnych wymogów dotyczących przedstawicielstwa Narodu sprawowanego przez posłów. Nielegalne czynności Marszałka Sejmu spowodowały bowiem, że wola określonej grupy wyborców uznających, że Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik powinni być reprezentantami Narodu, została podważona. Trybunał przypomina po raz wtóry, że w świetle obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik 13 listopada 2023 r. (tj. w dniu złożenia ślubowań poselskich na pierwszym posiedzeniu Sejmu X kadencji) objęli mandaty poselskie, które zachowali pomimo bezprawnego wydania przez Marszałka Sejmu postanowień stwierdzających wygaśnięcie mandatów, co ostatecznie potwierdził właściwy rzeczowo sąd (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 – szczególnie w zakresie argumentacji dotyczącej wpływu prezydenckiego prawa łaski zastosowanego przez Prezydenta 16 listopada 2015 r. na sytuację prawną Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika). W czasie procedowania przez Sejm kontrolowanej ustawy Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik byli posłami i przysługiwały im wszystkie uprawnienia związane z pełnieniem funkcji posła – zwłaszcza podstawowe prawo i obowiązek, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu, znajdujące

swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie sprawowania władzy przez Naród za pośrednictwem posłów, którzy są jego przedstawicielami (zob. art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji) oraz potwierdzonej w ustawodawstwie (zob. art. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; Dz. U. z 2022 r. poz. 1339). Uniemożliwienie realizacji wskazanego prawa i obowiązku wpływa na wadliwość procesu legislacyjnego, w którym uchwalono kontrolowaną ustawę.” (por. pkt 9.3 uzasadnienia wyroku).

Argumentację Trybunału zamyka konkluzja, że „w konsekwencji działań Marszałka Sejmu, które nie mieszczą się w granicach obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa, posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik zostali pozbawieni faktycznej możliwości sprawowania swoich mandatów w toku prac nad kontrolowaną ustawą, a tym samym sprawowania władzy w imieniu Narodu, będąc jego przedstawicielami. Skutkowało to wadliwością procesu ustawodawczego z racji niewłaściwej obsady Sejmu. Wobec tego Trybunał orzekł, że kontrolowana ustawa jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji.” (por. pkt 9.4 uzasadnienia wyroku).

W ocenie Prezydenta RP zachodzą również uzasadnione wątpliwości co do tego, czy ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. 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 czynności podjętych 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.

Integralną częścią określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz argumentów i dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności jest poniższe, 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 oraz w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Macieja Wąsika. Wzorcem kontroli zaskarżonej ustawy jest art. 7 Konstytucji. Jako związkowe wzorce kontroli zostały wskazane art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 i art. 96 ust. 1 Konstytucji. Przedmiot kontroli stanowi cała ustawa nowelizująca.

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 sądzie. 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 o sygn. akt 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 jakiegokolwiek 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 o niedopuszczalności dokonywania

przez sądy wykonania prerogatyw przez Prezydenta RP, na kanwie art. 179 Konstytucji, zajmuje konsekwentnie Naczelny Sąd Administracyjny (por. np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1870/12, 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1876/12, 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17, 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17, 27 lutego 2023 r., sygn. akt II GSK 1362/22, 27 lutego 2023 r., sygn. akt II GSK 1363/22, 27 lutego 2023 r., sygn. akt II GSK 1463/22).

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 o sygn. 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 dnia 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 dnia: 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 przypomniał 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 sądową (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 ściganego 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. Jeżeli nie zaistniały przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu – w zaistniałym stanie faktycznym z powodu wcześniejszego udzielenia aktu łaski przez Prezydenta RP w dniu 16 listopada 2015 r., to Marszałek Sejmu w świetle obowiązujących przepisów prawa nie powinien wydawać postanowień w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu.

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 także 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 Wyborczej¹.

Powyżej wskazane postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia 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.

¹ por. wyniki głosowania posła Mariusza Kamińskiego i posła Macieja Wąsika na 1. posiedzeniu Sejmu opublikowane na stronie internetowej Sejmu pod linkami: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=GLOPOSLA&NrKadencji=10&Nrl=152&IdDnia=1985> i <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=GLOPOSLA&NrKadencji=10&Nrl=413&IdDnia=1985> podobnie jak wyżej

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 pismach procesowych (odwołaniach), 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 Pana 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 Pana 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 Panów 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. Podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie z art. 365 § 1 kodeksu postępowania cywilnego orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. W świetle tego przepisu procedury cywilnej i art. 7 Konstytucji żaden organ władzy publicznej nie może pominąć lub kwestionować faktu prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wydanego zgodnie z ustawową właściwością, a

także jego skutków procesowych i materialnych. Zasadnie należy więc przyjąć, iż nie doszło do skutecznego stwierdzenia wygaśnięcia 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 akt rażącego naruszenia prawa.

Następnie, 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 uchylenia 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 prawomocnie 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. Natomiast od dnia 25 stycznia 2024 r. (od 4. posiedzenia Sejmu) Panowie posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik nie byli wpuszczani do budynków Sejmu w celu wykonywania swoich mandatów poselskich, w tym wzięcia udziału w pracach legislacyjnych Sejmu. Pomimo zachowania mandatu posła na Sejm, ponieważ postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła zostały prawomocnie wyeliminowane z obrotu, Panowie posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik nie mogli wykonywać swoich uprawnień poselskich, a skład Sejmu nie posiadał konstytucyjnego, zgodnego z wolą wyborców, składu. W świetle informacji opublikowanych przez Sejm podczas przyjęcia ustawy w dniu 12 kwietnia 2024 r. skład Sejmu został określony na 457 posłów. W imiennych wynikach głosowania nie zostali wymienieni Panowie posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik jako posłowie uprawnieni go udziału w głosowaniu².

W kontekście powyżej opisanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Panowie 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, w szczególności prawa głosowania. Pozbawienie prawa do wykonywania mandatu nastąpiło przed pierwszym czytaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i stan ten trwał do dnia wygaśnięcia mandatu w związku z wyborem do Parlamentu Europejskiego. Ponadto należy podkreślić, że mandat po Panu pośle Mariuszu Kamińskim został obsadzony w następstwie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu. Marszałek Sejmu zwrócił się do kolejnego kandydata z listy, który otrzymał po Panu pośle Mariuszu Kamińskim największą liczbę głosów – Pani Moniki Pawłowskiej, z zapytaniem o przyjęcie mandatu. Pani Monika Pawłowska wyraziła zgodę na objęcie mandatu w tak przeprowadzonej przez Marszałka Sejmu procedurze. Postanowieniem z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie obsadzenia wygasłego mandatu w okręgu

²<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=10&nrposiedzenia=9&nrglosowania=15>

wyborczym nr 7 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Chełmie (M.P. z 2024 r. poz. 141) Marszałek Sejmu, na podstawie art. 251 § 5 kodeksu wyborczego, w związku z zajęтым stanowiskiem o wygaśnięciu mandatu posła Mariusza Kamińskiego wybranego z listy kandydatów na posłów nr 4 Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość w okręgu wyborczym nr 7 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Chełmie, postanowił o wstąpieniu na jego miejsce Pani Moniki Jolanty Pawłowskiej, kandydatki z tej samej listy, która w wyborach otrzymała kolejno największą liczbę głosów. W dniu 6 marca 2024 r., na posiedzeniu Sejmu, Pani Monika Pawłowska złożyła ślubowanie. Natomiast mandat po Panu pośle Macieju Wąsiku, podczas trzech czytań projektu ustawy w istocie nie mógł zostać objęty przez innego kandydata w myśl art. 251 kodeksu wyborczego.

Należy także zauważyć, że Marszałek Sejmu przekazując odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu wniesione przez Pana posła Mariusza Kamińskiego i Pana 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 Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej również jako: 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 Świączkowski 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 Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej również jako: ETPCz) sformułowane na gruncie art. 6 ust. 1 EKPCz w wyroku z 8 listopada 2021 r. 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.

W powyższym kontekście nie sposób zauważyć w publicznych wypowiedziach Marszałek Sejmu, aby kwestionował on w oparciu o analogiczne, subiektywne poglądy, uchwałę Sądu Najwyższego wydaną w składzie całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 11 stycznia 2024 r. stwierdzającą ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. (sygn. akt I NSW 1237/23).

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 miał faktycznej możliwości wykonywania swojego mandatu. Okoliczność ta, do dnia wyboru Pana Macieja Wąsika na posła do Parlamentu Europejskiego miała 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 do czasu ogłoszenia wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego 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 wziąć udziału w procedurze uchwalenia zaskarżonej ustawy – podczas wszystkich trzech czytań projektu ustawy. Ich karty do głosowania zostały bowiem dezaktywowane już w dniu 5 stycznia 2024 r., a od 4. posiedzenia Sejmu nie mają oni dostępu do pomieszczeń sejmowych w celu wzięcia udziału w pracach Sejmu i tym samym możliwości wykonywania swoich mandatów poselskich. Fakt prawomocnego uchylecia 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. Jednocześnie wyborcy, którzy oddali głos na posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika

zostali pozbawieni swojej reprezentacji w Sejmie. Doszło także do zmiany układu sił politycznych w Sejmie poprzez faktyczne zmniejszenie liczby mandatów partii opozycyjnej. Zmiana ta nastąpiła wyłącznie w wyniku arbitralnych czynności Marszałka Sejmu, będącego na co dzień także przedstawicielem określonej partii politycznej, współtworzącej aktualną większość parlamentarną. W ocenie wnioskodawcy bez znaczenia pozostaje fakt, iż ostateczne brzmienie ustawy zostało ustalone w dniu 12 lipca 2024 r. w wyniku przyjęcia przez Sejm części poprawek Senatu.

Opisane powyżej arbitralne czynności Marszałka Sejmu zostały ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie o sygn. akt K 7/24 jako dokonane z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostające w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. W powołanej już powyżej ocenie Trybunału czynności Marszałka Sejmu doprowadziły w konsekwencji do wadliwego ukształtowania składu Sejmu. Czynności Marszałka Sejmu spowodowały petryfikację stanu naruszenia zasady legalizmu, co przełożyło się na działalność całej izby, a w konsekwencji na wadliwość trybu ustawodawczego. Ocena Trybunału, w opinii wnioskodawcy, zachowuje pełne odniesienie w niniejszej sprawie.

Niezależnie od powyższego, odnotowania wymagają następujące zdarzenia, które mogą mieć także istotne znaczenie dla oceny niniejszej sprawy, a zaistniałe po III czytaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W dniu 14 czerwca 2024 r. na stronie internetowej Sejmu został opublikowany „Komunikat dot. korespondencji Marszałka Sejmu skierowanej do nowo wybranych posłów do PE”. W pkt 4 tego komunikatu została przedstawiona następująca informacja: „Mandat po byłym pośle Macieju Wąsiku może być teraz obsadzony. 13 czerwca Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła Marszałkowi Sejmu listę kolejnych kandydatów na posłów z listy Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość, którzy mogą objąć mandat po pośle Wąsiku. Stosowna informacja o możliwości objęcia mandatu poselskiego została 14 czerwca wysłana do Pani Wioletty Kulpy”³. W dniu 25 czerwca 2024 r. w Monitorze Polski zostało opublikowane postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie obsadzenia wygasłego mandatu w okręgu wyborczym nr 16 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Płocku (M.P. poz. 526). W postanowieniu tym Marszałek Sejmu, na podstawie art. 251 § 5 kodeksu wyborczego, w związku z wygaśnięciem mandatu posła Macieja Romana Wąsika wybranego z listy kandydatów na posłów nr 4 Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość w okręgu

³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=B3303DD9CCE539D9C1258B3C0065651A>

wyborczym nr 16 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Płocku, postanowił o wstąpieniu na jego miejsce Pani Wioletty Marii Kulpy, kandydatki z tej samej listy, która w wyborach otrzymała kolejno największą liczbę głosów. Rodzi się zatem zasadne pytanie, dlaczego do dnia wyborów do Parlamentu Europejskiego Marszałek Sejmu konsekwentnie twierdził, że mandat poselski Pana Posła Macieja Wąsika wygaś, pomimo uchYLENIA postanowienia o stwierdzeniu jego wygaśnięcia przez Sąd Najwyższy, i że nie istnieje prawna dopuszczalność uzupełnienia tego mandatu, natomiast po dniu 9 czerwca 2024 r. (a więc po wyborach do Parlamentu Europejskiego), Marszałek Sejmu uznał, że taka możliwość powstała? Jednocześnie w „Monitorze Polski” nie sposób odszukać opublikowania postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana Posła Macieja Wąsika.

W dniu 3 lipca 2024 r. Sąd Najwyższy opublikował natomiast komunikat, w świetle którego Sąd Najwyższy wznowił postępowanie zakończone postanowieniem z 10 stycznia 2024 r. w sprawie sygn. akt II PUO 2/24, uchylił je i umorzył postępowanie w tej sprawie uznając, że orzeczenie to zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa. W świetle tego komunikatu: „Po pierwsze, postanowienie Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2024 r. (II PUO 2/24) zapadło w warunkach nieważności postępowania z uwagi na naruszenie powagi rzeczy osądzonej, wynikającej z zapadłego 5 dni wcześniej, prawomocnego postanowienia Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NSW 1267/23). Wydanie kolejnego postanowienia Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 10 stycznia 2024 r. (II PUO 2/24) nie tylko zatem stanowiło rażącą obrazę porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, ale również naruszało art. 45 Konstytucji RP gwarantujący prawo skarżącego do sądu. Po drugie, postanowienie to zapadło w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, która nie jest właściwa do rozpoznawania odwołań od postanowień Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła. Na podstawie art. 26 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wyłączna właściwość w tym względzie przysługuje bowiem Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego”.

Zasada legalizmu stanowi następstwo zasady demokratycznego państwa prawnego i jest z nią organicznie związana. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak podkreśla się w doktrynie, legalizmem działania organów publicznych nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przewidzianej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ

przepisami materialnymi (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 5).

Zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji, stanowi pryncypium działania władzy publicznej. W przeciwieństwie bowiem do jednostki, której wolno wszystko, co nie jest prawem zakazane, organy władzy publicznej mogą czynić jedynie to, co zostało im przez prawo wyraźnie dozwolone. Podstawą wszelkich działań organów muszą być natomiast normy kompetencyjne. Jeżeli ich nie ma, organ po prostu nie ma możliwości dokonania określonej czynności, nawet gdyby taka czynność znajdowała się w sferze jego zadań (na podstawie norm zadaniowych czy formułujących ogólnie funkcje danego organu). Z tym wiąże się z kolei dyrektywa zakazu domniemania kompetencji. Nakaz wyrażony w art. 7 jest kierowany do organów władzy publicznej rozumianych szeroko, czyli zarówno organów państwa, jak i innych organów władzy publicznej, które realizują władztwo publiczne (P. Tuleja, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, op. cit., s. 303). Niewątpliwie Sejm, jako jeden z naczelných organów Rzeczypospolitej Polskiej i organ przedstawicielki Suwerena, jest takim nakazem objęty.

Zasada legalizmu była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreślał m.in., że: „[...] zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady, „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01). Niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Organy władzy publicznej mają ponadto obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań (por. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

Procedowanie przez Sejm zaskarżonej ustawy w okolicznościach uzasadniających niespełnianie przez ten organ konstytucyjnych wymogów przedstawicielstwa i sprawowania mandatu w wyniku arbitralnego pozbawienia przez Marszałka Sejmu mandatów dwóch posłów i tym samym działania przez Sejm w składzie niezgodnym z art. 96 ust. 1 Konstytucji, skutkuje naruszeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, a tym samym czynią zakwestionowaną ustawę niezgodną z tym przepisem. Organy Sejmu nie powinny ignorować prawomocnych orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 4 i 5 stycznia 2024 r. oraz nie powinny podejmować działań zmierzających do naruszenia przez Sejm wymogów przedstawicielstwa i

sprawowania mandatu oraz konstytucyjnego składu Sejmu, a w razie zaistnienia tych okoliczności, są zobowiązane niezwłocznie podjąć czynności zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. Tym samym, mając na uwadze zasadę legalizmu, powinny zabezpieczyć proces prawidłowego uchwalania ustawy również pod kątem zgodności procesu ustawodawczego ze wskazanymi powyżej wzorcami kontroli, tj. z art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji. Fakt udzielenia przez Prezydenta RP w dniu 16 listopada 2015 r. skutecznego i niepodważalnego aktu łaski wobec Pana posła Mariusza Kamińskiego i Pana posła Macieja Wąsika był powszechnie znany. Ponadto moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt: Kpt 1/17, K 8/17 i K 9/17 oraz związanie faktem prawomocnego uchylecia przez Sąd Najwyższy, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, postanowień Marszałka Sejmu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Pana posła Mariusza Kamińskiego oraz Pana posła Macieja Wąsika, odnoszą swój skutek również do działalności Sejmu.

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...*, op. cit. 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

stanową 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 jurydycznego 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).

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 ust. 2 oraz 104 ust. 1 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 posle, którego mandat wygasł. 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 zdefiniował Marszałek Sejmu w czasie prac Sejmu nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Z perspektywy wnioskodawcy, sytuacja taka 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 uchylecia 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 długotrwałe „zablokowanie” możliwości wszczęcia procedury obsadzenia – jak twierdzi Marszałek Sejmu – wygasłego mandatu jest sytuacją zupełnie bez precedensu i nie znajduje zakotwiczenia w obowiązujących normach prawnych. Skutkowało to także długotrwałym pozbawieniem reprezentacji wyborców, którzy oddali głos na swojego reprezentanta w swoim 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 oceny, 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).

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. Natomiast Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy w sprawie o sygn. akt K 7/24 wypowiedział się w przedmiocie niekonstytucyjności ustawy ze względu na niewłaściwy skład organu przedstawicielskiego, który ustawę uchwała (o czym była obszerna mowa we wstępie uzasadnienia niniejszego zarzutu).

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 w 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 ust. 2 oraz art. 104 ust. 1 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 w całości zaskarżonej ustawy ze wzorcami kontroli wskazanymi w pkt I *petitum* wniosku.

II. Zarzut niezgodności art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32; art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz w związku z art. 10 ust. 1; art. 178 ust. 1; art. 173; art. 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy w pierwszych wyborach przeprowadzanych w myśl przepisów tej ustawy prawo kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1 zaskarżonej ustawy, z wyjątkiem sędziów, którzy powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób, niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1 zaskarżonej ustawy. Tym samym ustawodawca pozbawił, co do zasady, w pierwszych wyborach do KRS biernego prawa wyborczego wszystkich sędziów, którzy zostali powołani przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na wniosek KRS, ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

W świetle uzasadnienia do projektu ustawy *ratio legis* takiego rozwiązania wynika z przyjęcia przez projektodawcę, a następnie przez ustawodawcę założenia, że pozbawienie biernego prawa wyborczego określonej grupy sędziów wynika z rzekomej utraty niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Utrata niezależności KRS miała być następstwem sprzecznego z Konstytucją trybu wyboru sędziów-członków KRS. Spowodowało to sytuację, w której sędzia powołany z udziałem KRS w nowym składzie nie może być uznany za niezawisłego i bezstronnego, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa została przedstawiona następująca, subiektywna opinia: „Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw doprowadziła do sprzecznego z Konstytucją RP trybu wyboru sędziów-członków KRS, co

spowodowało, iż ten kluczowy dla zachowania niezależności polskiego sądownictwa organ utracił gwarancje swojej niezależności. W konsekwencji tryb powołania, względnie promocji sędziów na wyższe stanowiska z udziałem tego organu był wadliwy, co znajduje potwierdzenie w szeregu orzeczeń zarówno trybunałów międzynarodowych, jak i polskich sądów. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyroki w sprawach: Reczkowicz przeciwko Polsce z dnia 22 lipca 2021 r. - skarga nr 43447/19, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce z dnia 8 listopada 2021 r. - skargi nr 49868/19 i 57511/19, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce z dnia 7 lutego 2022 r. - skarga nr 1469/20, Broda i Bojara przeciwko Polsce z dnia 29 czerwca 2021 r. – skargi nr 26691/18 i 27367/18, Grzęda przeciwko Polsce z dnia 15 marca 2022 r. - skarga nr 43572/18, Wałęsa przeciwko Polsce z dnia 23 listopada 2023 r. – skarga nr 50849/21), wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z dnia 19 listopada 2019 r. - sprawa AK z połączonych skarg C 585/18, C 624/18, C 625/18, wyrok Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 2021 r. w sprawie o sygn. C-487/19), orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. III PO 7/18, OSNP 2020/4/38, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. III PO 8/18, OSNP 2020/10/114, uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. BSA I-4110-1/20) oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. postanowienie z dnia 26 czerwca 2019 r. II GOK 2/18, wyrok z dnia 11 października 2021 r., II GOK 9/18, wyroki w sprawach II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18 wszystkie z dnia 21 września 2021 r.), skład KRS ukształtowany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 187 Konstytucji RP. Organ ten nie spełnia wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, co sprawia, że sędzia powołany z udziałem KRS w nowym składzie nie może być uznany za niezawisłego i bezstronnego, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów. Tym samym w pierwszych wyborach na członka KRS po wejściu w życie niniejszej ustawy należało wprowadzić przepis, zgodnie z którym prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom powołanym przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.” (por. uzasadnienie s. 21 i 22).

W ocenie wnioskodawcy rozwiązanie przyjęte w art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy budzi poważne wątpliwości konstytucyjne i nie uwzględnia dotychczasowych standardów konstytucyjnych ukształtowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego między innymi w zakresie: biernego prawa wyborczego sędziów do KRS, niedopuszczalności kwestionowania

prerogatywy Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz zasady niezawisłości sędziowskiej, równoważenia się władz oraz legalizmu.

Uzasadnienie zarzutów konstytucyjnych z pkt II *petitum* wniosku w kontekście przedstawionego powyżej uzasadnienia uchwalenia art. 2 ust. 2 wymaga przedstawienia następujących uwag o charakterze ogólnym.

Po pierwsze, rzekoma wadliwość podstaw prawnych funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, nigdy nie została skutecznie zakwestionowana w procedurze kontroli konstytucyjności.

Po drugie, wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 12/18 Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności art. 9a ustawy o KRS po zmianach wprowadzonych wyżej powołaną ustawą nowelizującą. Trybunał uznał, że przepis ten jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Był to, jak dotychczas, jedyny wyrok sądu konstytucyjnego, w którym przyjęty przez ustawodawcę model wyboru sędziów-członków KRS przez Sejm był przedmiotem rozstrzygnięcia. Zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 Konstytucji wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Sejm jest zatem związany treścią sentencji wskazanego wyroku. Jednocześnie należy zauważyć, że Sejm nie posiada kompetencji do stwierdzenia niekonstytucyjności obowiązujących przepisów ustawy o KRS, tym bardziej, jeśli została ona uznana przez Trybunał za zgodną z Konstytucją. Dokonywanie zaś wykładni przepisów prawa wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za działanie *contra legem*. W świetle powyższego, przyjęcie przez ustawodawcę kategorycznej oceny o ukształtowaniu składu KRS z naruszeniem przepisów Konstytucji, w sytuacji, w której przepis art. 9a ustawy o KRS przeszedł kontrolę konstytucyjności, stanowi oczywiste zaprzeczenie zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji.

Po trzecie, i o czym będzie szerzej mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszych zarzutów, za całkowicie bezpodstawne należy uznać twierdzenie, że rzekomo wadliwy sposób wyłaniania sędziów do KRS ma skutkować *a priori* uznaniem wszystkich sędziów powołanych na wniosek tego organu za niespełniających kryterium niezależności i bezstronności. Stoi to nie tylko w oczywistej sprzeczności z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wpływu niekonstytucyjności określonych rozwiązań ustawowych dotyczących KRS na ważność i skuteczność nominacji (por. wyroki TK z dnia: 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06, 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07, 27 maja 2008 r., sygn. akt. SK 57/06 i 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07), ale także z samym orzecnictwem TSUE. W ocenie

wnioskodawcy, rzetelna, a nie wybiórcza, analiza orzecznictwa TSUE wskazuje, że TSUE odrzucił możliwość „automatycznego” przekreślenia skutku powołania sędziego z uwagi na stwierdzone uprzednio wady procedury nominacyjnej. W wyroku TSUE (Wielka Izba) z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20, Trybunał jednoznacznie potwierdził, że: „[...] ocena tego, czy w przekonaniu jednostek istnieją uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, skutkujące możliwością pozbawienia przymiotu niezawisłości i bezstronności sądu z udziałem takiego sędziego, nie może ograniczać się wyłącznie do wskazania formalnych aspektów procedury powoływania. Nawet to, że powołanie nastąpiło w warunkach niedemokratycznego reżimu (PRL) i z inicjatywy organu tego państwa, jako takie nie podważa niezawisłości i bezstronności takiego sędziego. To znaczy, że nawet wątpliwości odnoszące się do sposobu wyłaniania KRS nie mogą – jako takie – stanowić podstawy uznania, że sędziowie powołani w procedurze realizowanej przez ten organ zostali powołani w sposób, który „zagroza prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania”. Warto przy tym dodać, że TSUE w postanowieniu z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawach połączonych od C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20, nawiązując bezpośrednio do wyroku TSUE (Wielka Izba) z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19 uznał, że w polskim porządku prawnym ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania (zob. pkt 94-95 postanowienia TSUE z dnia 22 grudnia 2022 r.). Z żadnego przy tym przepisu Konstytucji, w tym regulującego kompetencje władzy ustawodawczej, nie sposób także wyprowadzić legitymacji do ustawowego, apriorycznego zakwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziów w Polsce. W świetle zatem powyższego, zakwestionowanie przez władzę ustawodawczą, w następstwie uchwalenia ustawy z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (władzy wykonawczej), niezawisłości i bezstronności ponad trzech tysięcy sędziów w Polsce jest wydarzeniem bez precedensu w demokratycznej Polsce i pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą legalizmu.

Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 Konstytucji, wskazać należy, że zgodnie z art. 186 Konstytucji KRS stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyroki TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07 i 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07). Sformułowanie „stoi na straży” można więc rozumieć zarówno jako

przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie KRS udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń.

Ustrojowy charakter i pozycję KRS wyznacza przede wszystkim jej skład (zob. P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa, [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Toruń-Warszawa 2010, s. 69). Typową cechą rad sądownictwa jest nadanie im charakteru mieszanego oraz powiązanie ich składu z reprezentacją zarówno środowiska sędziowskiego, jak i innych władz państwa (ustawodawczej i wykonawczej), które ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie sądownictwa. Podmioty te mają prawo, we wskazanej konstytucyjnie proporcji, delegować członków do składu Rady.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej; 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych; 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów”.

Istotną grupę członków KRS stanowią sędziowie. Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Konstytucja określa zatem w sposób jednoznaczny i precyzyjny bierne prawo wyborcze do Rady, obejmując nim wszystkich sędziów powołanych przez Prezydenta RP. Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu w stanie czynnym na kandydowanie do KRS, Konstytucja bowiem nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych w tym zakresie.

Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji ustroj, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Art. 187 ust. 4 Konstytucji nie uprawnia do ingerencji ustawodawczej w konstytucyjny skład KRS, gdyż przepis ten zawiera jedynie delegację do określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy Rady oraz sposobu wyboru jej członków. Skład KRS został wprost określony w art. 187 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie nie może on zostać zmieniony lub ograniczony. Art. 187 ust. 4 Konstytucji nie upoważnia zatem ustawodawcy do ustanawiania dodatkowych reguł w zakresie biernego prawa wyborczego sędziego do KRS. Z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji wynika, po pierwsze, zezwolenie dla ustawodawcy do uregulowania wyłącznie kwestii procedury wyborczej do KRS, i po drugie, jednoznaczny wniosek, że całe środowisko sędziowskie, z uwzględnieniem konstytucyjnego nakazu uczestnictwa z urzędu osób piastujących określone funkcje w Sądzie

Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, powinno mieć równe szanse udziału w wyborze do KRS. Ustawodawca na podstawie poglądów ideologicznych nie może selekcjonować grup sędziów, którym przysługuje, a którym nie przysługuje bierne prawo wyboru do KRS, w tym w drodze przepisów ustawowych o charakterze przejściowym.

Problematyka dotycząca ustawowego ujęcia procedury powoływania członków KRS spośród sędziów była w przeszłości kilkakrotnie przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

W kontekście zaskarżonych przepisów istotne znaczenie ma wyrok w sprawie o sygn. akt K 25/07. Przedmiotem oceny Trybunału był art. 25a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który w § 1 przewidywał, że „do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu nie może być powołany sędzia będący członkiem Krajowej Rady Sądownictwa”. Zgodnie zaś § 2 tego przepisu „z chwilą wybrania sędziego, pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu, powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa”.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25a dodany do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że „[...] na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS. Dotyczy to również prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych [...] Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i wybór do KRS - każdy sędzia może też zostać powołany na stanowisko prezesa albo wiceprezesa sądu, w którym zasiada. Ograniczenie prawa do członkostwa w Radzie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych musiałoby mieć szczególne umotywowanie i umocowanie konstytucyjne”. Trybunał także zaznaczył, że ustawodawca zobowiązany jest – na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji – do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, ale „nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał wskazał, że przepis ustawy zawężający konstytucyjnie określony krąg osób mogących być członkami Rady jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ponieważ „narusza konstytucyjne podstawy ustroju Rady”. W tym kontekście Trybunał nawiązał do ogólniejszego kryterium kontroli konstytucyjności, ugruntowanego w jego orzecznictwie TK i wskazał, że „niekonstytucyjny jest przepis ustawy, w którym ustawodawca, regulując konstytucyjne prawo uprawnionego, uzupełnia konstytucję i dokonuje jej ograniczającego

dointerpretowania z naruszeniem jej zasad”. W konsekwencji stwierdzone przez Trybunał przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy skutkowało uznaniem niekonstytucyjności rozwiązań wprowadzających – na poziomie ustawowym – nieprzewidziane w Konstytucji ograniczenia członkostwa w KRS w grupie sędziów z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Problematyka biernego prawa wyborczego sędziów do KRS była także przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie o sygn. akt K 5/17. W zakresie przedmiotu kontroli dotyczącego ograniczenia biernego prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615; dalej również jako: ustawa o KRS) jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podtrzymał zasadniczo stanowisko wyrażone w wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/07, z tym zastrzeżeniem, że ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziego do KRS zostało zakwalifikowane nie tylko jako naruszenie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ale także ust. 4 tegoż przepisu w związku z zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji.

Trybunał w uzasadnieniu powyżej wskazanego wyroku stwierdził, że ustawodawca zwykły, zobowiązany na mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady. Konstytucja nie wymienia kryteriów, które ustawodawca mógłby przyjąć, by zróżnicować możliwość kandydowania na członka KRS sędziów wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Stąd, zdaniem Trybunału, kryteriów tych nie można dowolnie określać w ustawie. Skład KRS jest bowiem materią konstytucyjną i bez konstytucyjnego upoważnienia nie może być modyfikowany. Określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiami, dotyczącymi składu KRS, który jest wyraźnie uregulowany w Konstytucji. O ile więc ustawodawca może określić sposób (procedurę) wyłaniania poszczególnych sędziów-członków KRS, o tyle nie może materialnie wpływać na to, kto może być kandydatem na członka Rady.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17 podkreślił także, że „[...] kształt konstytucyjnego składu KRS wiąże się z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nakazuje ona podmiotom znajdującym się w tej samej

sytuacji (charakteryzujących się daną cechą relewantną) stworzenie takich samych warunków prawnych realizacji ich uprawnień”. Jak zauważył Trybunał, wprawdzie nie istnieje podmiotowe prawo do bycia członkiem danego organu, jeżeli jednak ustawa zasadnicza wskazuje krąg podmiotów, które mogą wchodzić w skład takiego organu, to znaczy, że akt niższego rzędu nie może tego zakresu modyfikować, jeśli nie upoważnia do tego Konstytucja. Osobom, które zgodnie z Konstytucją mogą być członkiem danego organu, należy zapewnić równe szanse ubiegania się na dane stanowisko. Kryteria dostępu muszą być wyraźne i jasne. Jeśli nie są one uszczegółowione, każdy, kto spełnia ogólne wymagania (jest podmiotem podobnym w rozumieniu zasady równości), powinien mieć możliwość kandydowania na to stanowisko, co oczywiście nie oznacza gwarancji bycia wybranym. W analizowanym wypadku cechą wyróżniającą dane podmioty, w ocenie Trybunału, był status sędziego sądu powszechnego i odpowiednio sędziego sądu administracyjnego. W modelu, w którym sędziów członków KRS wyłaniają sędziowie, ustawodawca powinien stworzyć jednolitą procedurę wyłaniania kandydatów na członków KRS. Ograniczenie ustawowe dotyczyło zatem nie tylko różnicowania prawa biernego sędziów zależnie od poszczególnych rodzajów sądów, ale też dyskryminowania sędziów w ramach tej samej grupy. Zróżnicowanie wynikające z ustawy o KRS, a będące przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt 5/17, nie zostało przewidziane ani w art. 187 ust. 1 pkt 2, ani w art. 187 ust. 4 Konstytucji. W ocenie Trybunału działanie ustawodawcy spowodowało więc, że wykroczył on poza zakres konstytucyjnego upoważnienia i w sposób niezgodny z Konstytucją określił sposób wyłaniania członków KRS, co naruszało art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości określonej w ust. 1 art. 32 Konstytucji wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) – bez dyskryminowania ani faworyzowania. Odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości (por. orzeczenie z dnia 9 marca 1988r., sygn. akt U 7/87 oraz wyroki z dnia: 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98 i 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04). Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości powinna być poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą cech wspólnych i odmiennych (zob. wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2006 r. sygn. akt P 9/05).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny występują dwa aspekty równości: w stanowieniu

prawa i stosowaniu prawa. Równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczących kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych. Z kolei równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny (zob. wyrok TK z 15 lipca 2010 r. sygn. akt K 63/07).

W kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 32 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom 2, Warszawa 2016 r., s.109). Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje, korzystają z domniemania konstytucyjności (*ibidem*).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków, jednakże ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę we właściwej argumentacji. „[...] zasada równości nie ma bezwzględnego charakteru, a więc w pewnych okolicznościach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi to być jednak uzasadnione (usprawiedliwione) i dopiero gdy takiego uzasadnienia brakuje, to zróżnicowanie nabiera charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania) i staje się sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji” (zob. wyrok TK z dnia 7 kwietnia 2003 r., sygn. akt P 7/02). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r. w sprawie o sygn. akt K 4/95, tego typu wyjątki muszą spełniać trzy warunki:

- 1) muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem

i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- 2) powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego argumenty na rzecz odstępstwa od zasady równości muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98).

Trybunał zwracał również uwagę, że kryterium wyróżnienia określonej grupy podmiotów nie może stanowić okoliczności przypadkowej, ani być dobrane dowolnie, lecz jego wybór musi być racjonalnie uzasadniony, a samo kryterium powinno być dobrane z poszanowaniem zasady sprawiedliwości. Wprowadzenie zróżnicowania podmiotów prawa na gruncie zasady równości jest dopuszczalne, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Zatem zakazane jest zróżnicowanie niesprawiedliwe (zob. orzeczenia TK z dnia: 28 września 1989 r., sygn. akt K 3/89, 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94 i 28 listopada 1995, sygn. akt K 17 /95 oraz wyroki z dnia: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98, 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00 i 7 marca 2021 r., sygn. akt. K 3/10).

Na gruncie obowiązującej Konstytucji w odniesieniu do zasady równości, wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy. Ustawodawca przyznając określone uprawnienia lub nakładając obowiązki nie może jednak określać kręgu podmiotów objętych tymi uprawnieniami albo obowiązkami w sposób dowolny. Przyznane uprawnienia albo ustanowione obowiązki powinny obejmować w miarę możliwości wszystkie podmioty charakteryzujące się daną wspólną cechą istotną (relewantną) z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od zakazu różnicowania podmiotów podobnych muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez przedstawione wyżej kryteria dopuszczalnego różnicowania tych podmiotów. Trybunał Konstytucyjny ocenia, czy ustanowione regulacje nie prowadzą do istotnego naruszenia wymienionych kryteriów (zob. wyrok TK z dnia 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy uznać, że przyjęte w art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy rozwiązanie, iż w pierwszych wyborach do Krajowej Rady Sądownictwa, przeprowadzanych na podstawie tej nowelizacji, biernego prawa wyborczego nie będą mieli sędziowie, którzy objęli to stanowisko w wyniku powołania przez Prezydenta RP z wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego przez KRS, ukształtowaną ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych ustaw, narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Rozwiązanie to w sposób nieuprawniony zawęża wskazaną normę konstytucyjną i opiera się na niedopuszczalnym różnicowaniu statusu sędziów przy zastosowaniu kryterium momentu ich powołania do pełnienia funkcji orzeczniczych. Tego rodzaju rozwiązanie jest następstwem niedopuszczalnego, sprzecznego z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenia przez ustawodawcę, iż skład KRS został ukształtowany z naruszeniem przepisów Konstytucji i następnie niedopuszczalnego, apriorycznego zakwestionowania niezawisłości i bezstronności grupy sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych i sądów administracyjnych.

Istotne wątpliwości do zgodności art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wyraziło także Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, które zostały zawarte w Opinii do ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 68) z dnia 23 kwietnia 2024 r. Legislatorzy senaccy również powołali się na wskazany wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 25/07, uwypuklając ten fragment wyroku, w którym Trybunał przyznał, że członkami KRS mogą być wszyscy sędziowie wybierani przez sędziów nie wskazując żadnych dodatkowych cech warunkujących ich członkostwo w Radzie. Tym samym zauważyli, że w istocie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji zezwala każdemu sędziemu na kandydowanie i wybór do KRS, a ograniczenie tego prawa musiałoby mieć szczególne umotywowanie i umocowanie konstytucyjne, których w omawianym przypadku zabrakło (zob. s. 7 i 8 opinii).

Podobną argumentację odnośnie do art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy przedstawił Sąd Najwyższy w Opinii dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 22 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, także przytaczając w swej argumentacji wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 25/07 zauważył m.in., że: „[...] propozycja prowadzenia na poziomie ustawowym rozwiązania normatywnego uznanego uprzednio za niekonstytucyjne, stanowi przykład działania określonego w doktrynie i orzecznictwie sądowym mianem «wtórnej niekonstytucyjności». [...] Narusza zakaz stanowienia regulacji obarczonych wadą o charakterze konstytucyjnym, a tym samym jest działaniem, które godzi w zasadę nadrzędności Konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji). Jest również spreczna z

obowiązkiem wykonywania orzeczeń TK, z którym wiąże się podejmowanie inicjatyw ustawodawczych niezbędnych do pełnego urzeczywistniania unormowań konstytucyjnych. Propozycja zawarta w projekcie nie tylko nie urzeczywistnia prawa sędziów do nieograniczonego dodatkowymi kryteriami członkostwa w KRS, ale posługując się warunkami kandydowania i sprawowania mandatu w tym organie, stoi w sprzeczności z brzmieniem art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji”.

Mając na uwadze wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 5/17, w ocenie wnioskodawcy, przyjęte w art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy rozwiązanie narusza także art. 187 ust. 4 Konstytucji. Określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiami, dotyczącymi składu KRS, który jest wyraźnie uregulowany w Konstytucji. Ustawodawca nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Skład KRS i wynikające z niego bierne prawo wyborcze każdego sędziego jest materią konstytucyjną i bez konstytucyjnego upoważnienia nie może być modyfikowany. Ustawodawca pozbawiając w pierwszych wyborach do KRS znaczącą grupę sędziów biernego prawa wyborczego, w sposób oczywisty wykroczył poza zakres art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Jednocześnie ustawodawca przez treść art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy naruszył art. 32 Konstytucji, a więc nakaz równego traktowania wszystkich sędziów posiadających, na mocy art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, bierne prawo wyborcze do KRS. Cechą relewantną w tym przypadku jest posiadanie statusu sędziego, a ograniczenie biernego prawa wyborczego dla osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na wniosek KRS, ukształtowanej po nowelizacji z 2017 r., jest nieproporcjonalne i nie znajduje żadnego uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że pozbawienie grupy sędziów biernego prawa wyborczego do KRS w pierwszych wyborach stanowi także zaprzeczenie postulowanego w uzasadnieniu projektu dążenia do ukształtowania procedury wyboru sędziów-członków KRS z poszanowaniem zasady reprezentatywności. Art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy prowadzi do wykluczenia znacznej części środowiska sędziowskiego z możliwości jest reprezentowania w KRS. Pozbawienie tych sędziów prawa do kandydowania sprawi, że wybór przedstawicieli poszczególnych sądów nie będzie miał w istocie charakteru powszechnego. W konsekwencji ograniczanie możliwości wyłaniania kandydatów na członków KRS tylko z tej grupy sędziów, rodzić będzie uzasadnione wątpliwości co do tego, czy osoby te faktycznie reprezentują wszystkich sędziów – co jest wymogiem konstytucyjnym – czy tylko pewną ich część, ustalaną

– co warto podkreślić – według arbitralnego i pozbawionego konstytucyjnego uzasadnienia kryterium.

W konsekwencji, w ocenie wnioskodawcy, zachodzą uzasadnione wątpliwości co do zgodności art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 187 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku z art. 32 Konstytucji. Przyjęty przez wnioskodawcę wzorzec kontroli koresponduje z doprecyzowaniem wzorca kontroli konstytucyjności w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt 5/17.

Mając na uwadze cel i treść art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy oraz jego rzeczywisty, skutek ustrojowy, przepis ten, w ocenie wnioskodawcy, w sposób ewidentny i niedopuszczalny, ingeruje w konstytucyjny zakres prerogatywy Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów unormowanej w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Na gruncie obowiązującej Konstytucji powoływanie sędziów ukształtowane zostało jako prerogatywa prezydencka, co oznacza, że akt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, akt urzędowy Prezydenta RP polegający na powoływaniu sędziów zwolniony jest z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Taki sposób ukształtowania sposobu powoływania sędziów posiada fundamentalne znaczenie dla określenia konsekwencji związanych z wydawaniem tego aktu. Ukształtowanie aktu powoływania sędziów jako prerogatywy prezydenckiej pociąga za sobą dużą samodzielność Prezydenta RP w dokonywaniu aktu nominacji. Choć wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie określonej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieodzownym elementem służącym zapoczątkowaniu tej procedury (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09), decyzja o powołaniu osoby wskazanej we wniosku należy do Prezydenta RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 23 czerwca 2008 r. o sygn. akt Kpt 1/08: „Nie bez znaczenia dla sposobu funkcjonowania Prezydenta RP w tym zakresie pozostaje okoliczność, że w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta RP (a zarazem sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności) oraz że Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Wspomniana tu rola ustrojowa Prezydenta RP, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji, ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania na urząd sędziego”. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie o sygn. akt K 18/09 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „[...]”

rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli „notariusza”, potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (zob. L. Garlicki, op. cit.), lecz dokonuje on samodzielnej oceny przedstawionych mu kandydatur i w konsekwencji może odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja (zob. P. Sarnecki, *uwaga 10 do art. 126 Konstytucji*, op. cit.)”. Tożsama ocena została utrzymana przez Trybunał Konstytucyjny w jego późniejszych orzeczeniach dotyczących charakteru prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziego i niedopuszczalności poddawania jej kontroli sądowej (wyroki z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17; 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17; 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19; 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21; z 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19) oraz w ślad za wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego przedstawiona w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. wyrok z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. akt III FSK 3626/21).

Konsekwencją umiejscowienia prerogatywy Prezydenta RP w przepisach Konstytucji jest oczywisty, na gruncie budowy hierarchicznego systemu źródeł prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji) i na gruncie art. 8 ust. 1 Konstytucji, wniosek, że przepis ustawowy, a tym bardziej przepis aktu umiejscowionego poniżej ustawy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, nie może w żaden sposób ograniczać prawa Prezydenta RP do powołania określonej osoby na stanowisko sędziego, jeśli tylko z takim wnioskiem zwróci się KRS. Procedura zdeterminowana art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji wyklucza udział innych organów w powoływaniu sędziów i postępowaniu poprzedzającym to powołanie na etapie pośrednim między podjęciem stosownej uchwały przez KRS a wydaniem aktu urzędowego przez Prezydenta RP. Ponadto w polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie lub ograniczanie zakresu aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP 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 (por. wyrok TK z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17 oraz 11 grudnia 2023, sygn. akt Kp 1/23).

Należy podkreślić, że brak konieczności uzyskania „zgody” Prezesa Rady Ministrów na dokonanie nominacji sędziowskich przez Prezydenta RP, w postaci zwolnienia od wymogu kontrasygnaty aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP służy podkreśleniu

samodzielności Prezydenta RP w podejmowaniu decyzji, a także wzmacnia niezależność władzy sądowniczej od rządu, a w ślad za tym, również parlamentu (por. L. Garlicki *Komentarz do art. 179*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom IV Warszawa 2005, s. 5; K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, Tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1045; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 179*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 449). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego są aktami bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych, a w ich drodze Prezydent RP wykonuje swoje konstytucyjne uprawnienia. Tym samym art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta RP, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS (wyrok TK w sprawie o sygn. K 18/09). W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego, art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna i jedyna podstawa prawna tego aktu urzędowego Prezydenta RP. Dokonywanie oceny konstytucyjności decyzji w przedmiocie powołania sędziego stanowiłoby w istocie ocenę wykonywania przez Prezydenta RP kompetencji konstytucyjnej. Zgodnie więc z normami o charakterze konstytucyjnym, nie można podważać w żadnym zakresie wydanego na podstawie Konstytucji i ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” aktu Prezydenta RP o charakterze ustrojowym, stanowiącego efekt realizacji jego prerogatywy.

Zakwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych przez Prezydenta RP, na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, może prowadzić do niemającego umocowania w Konstytucji wkroczenia w sferę kompetencji organów w zakresie dotyczącym sądownictwa, w wyniku którego doszłoby do podważenia statusu konkretnej osoby umocowanej do orzekania. To z kolei prowadziłoby do naruszenia zasady wyrażonej w art. 179 Konstytucji, zgodnie z którą „sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony”. Tymczasem przepisy regulujące powoływanie sędziów nie przewidują możliwości oceny i weryfikacji postanowień nominacyjnych Prezydenta RP. Akt powołania sędziego ma charakter ostateczny i nie podlega kontroli sądowej, ani instancyjnej jak również w innych trybach. Wielokrotnie potwierdzał to Naczelny Sąd Administracyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie (zob. m. in. postanowienia z dnia: 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1882/12; 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1881/12; 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1889/12; 7 grudnia

2017 r., sygn. akt I OSK 857/17 i 1 sierpnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17). Odnotować także należy zawarte w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. (sprawy połączone: C-585/18, C-624/18 i C-625/18) odniesienie tego Trybunału do pozycji ustrojowej Prezydenta RP, której elementem jest samodzielne i wyłączone z zakresu kontroli sądowej wykonywanie konstytucyjnej kompetencji powoływania sędziów, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej (pkt 145). Identyczne stanowisko TSUE przedstawił w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18 – pkt 122 i pkt 128). W wyroku z dnia 22 marca 2022 r., w sprawie C-508/19, TSUE stwierdził zaś niedopuszczalność wniosku Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mającego na celu wyjaśnienie, czy prawo Unii przyznaje mu uprawnienie, którego nie posiada na gruncie prawa polskiego, do ustalenia w sprawie cywilnej nieistnienia stosunku służbowego sędziego z powodu wadliwości aktu powołania tego sędziego. TSUE stwierdził niedopuszczalność wydania wyroku w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na hipotetyczny przedmiot pytania prejudycjalnego, ponieważ w polskim prawie krajowym nie ma instytucji, która przyznawałaby sądom krajowym uprawnienie do orzekania o zgodności aktu powołania Prezydenta RP na urząd sędziego, w szczególności ze skutkiem *erga omnes*.

Ustrojodawca decydując, że akt powołania ma charakter prerogatywy prezydenckiej, wyłączył na poziomie konstytucyjnym możliwość istnienia jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego tego aktu. Oznacza to również, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność i bezwzględną (*erga omnes*) skuteczność prawną aktu urzędowego Prezydenta RP wydanego w oparciu o art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Tym samym niemożliwe jest kwestionowanie inwestytury sędziego, czyli prawa do wykonywania przez niego władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania (por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17). Umocowany konstytucyjnie polski sędzia z chwilą powołania i objęcia urzędu jest więc w każdym wypadku sędzią pełnoprawnym, o niepodważalnym statusie. Powyższe oceny potwierdza szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (powołane powyżej wyroki TK z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17, 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19, 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19, 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20, 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19).

Samodzielność Prezydenta RP w powołaniu określonej osoby na stanowisko sędziego wzmacnia także niezależność samej władzy sądowniczej. Na gruncie Konstytucji suweren nie posiada bowiem bezpośredniego wpływu ani na przedstawianie kandydatów na sędziów, ani na powołanie sędziów. Pozbawienie Prezydenta RP samodzielności w decydowaniu o powołaniu danej osoby do pełnienia urzędu sędziego, jak też poddanie kontroli postanowienia Prezydenta RP w sprawie powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, pociągałoby osłabienie pozycji sędziów i prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady powoływania sędziów na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji) oraz zasady nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji). Konsekwencją możliwości podważenia skuteczności nominacji sędziowskiej byłoby także pozbawienie sędziów jakiejkolwiek formy demokratycznej legitymacji do wydawania rozstrzygnięć w imieniu suwerena. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie prawa, pozycja ustrojowa sędziów wynika z art. 10 Konstytucji, statuującego zasadę trójpodziału władzy i równowagi władz. Sędziowie nie są nikim innym, jak „substratem osobowym” jednej z trzech współdziałających władz – „substratem osobowym” władzy sądowniczej. Oznacza to, iż jako przedstawiciele jednej z władz wykonują tę władzę w imieniu suwerena (P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, w: *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, Warszawa 2007, s. 469). Natomiast ich demokratycznej legitymacji do sprawowania władzy sądowniczej w imieniu suwerena poszukiwać należy w sposobie ich powoływania. Sędziowie powoływani są przez Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy (art. 126 ust. 1 Konstytucji) (*ibidem*).

Jak wskazano powyżej, kwestia konstytucyjności ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz konstytucyjnej procedury powoływania sędziów przez Prezydenta RP, jak i ukształtowania organów krajowego wymiaru sprawiedliwości w kontekście art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), była już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18 Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że ukształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodne z Konstytucją. Wskazał, że KRS jest wprawdzie organem konstytucyjnym, lecz jednocześnie ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej. Dlatego „[...] z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady” (podobnie w wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/07). Z kolei w

wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt U 2/20, w którym Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego podjętej w składzie Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20), która kwestionowała prawo do orzekania sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa uznał, że uchwała trzech połączonych Izb SN z dnia 23 stycznia 2020 r. jest „niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS, a więc jako samodzielnej, zupełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej wykonywanie przez Prezydenta RP wskazanej w tym przepisie kompetencji. Akt powołania sędziego oznacza bowiem jego upoważnienie do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyroki TK: o sygn. K 18/09 i z dnia 24 października 2017 r. o sygn. K 3/17). Nie ma w tym wypadku znaczenia, czy akt podustawowy wprost stwierdza, że sędzia danej kategorii w ogóle nie może orzekać, czy też nie może orzekać w generalnie określonych wypadkach, co znacznie ogranicza skutek przewidziany w art. 179 Konstytucji, niwecząc jego istotę jako przepisu podlegającego bezpośredniemu stosowaniu przez Prezydenta RP (por. wyrok o sygn. K 3/17). Z art. 179 Konstytucji nie można pogodzić procedury, w której inny niż Prezydent RP, organ państwa dokonuje weryfikacji powołania sędziego na podstawie normy podkonstytucyjnej, a także dokonuje łączenia stwierdzonych uchybień procesu kreacyjnego z możliwością zakwestionowania orzeczeń wydanych przez sędziego. To Prezydent RP, na podstawie art. 179 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy kandydat objęty wnioskiem KRS spełnia ustawowe kryteria powołania na urząd sędziego”.

W postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 1/20, Trybunał Konstytucyjny nawiązał zarówno do kwestii ukształtowania składu KRS, niekonstytucyjności uchwały trzech połączonych Izb SN z dnia 23 stycznia 2020 r., jak i prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej powoływania sędziów uznając, że: „[...] SN, dokonał arbitralnej politycznej oceny poprawności wyboru KRS oraz uznał, że wnioski KRS do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego stanowią przyczynę wadliwości tego powołania. Prowadzi to w efekcie do obalenia konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP dotyczącej powołania na urząd sędziego kandydatów wyłonionych przez KRS. Zatem SN, nie negując wprost prawa Prezydenta RP w tym względzie, odebrał osobom przez niego powołanym na urząd sędziego prawo do sądenia, przyznane przez Prezydenta RP samodzielnie i nieodwołalnie w ramach prerogatywy”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że: „W rezultacie wydanej uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. zamierzony przez SN skutek ma być taki, że osoby powołane do SN na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym w ustawie nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. wprowadzie „uzyskują status sędziego, z tego atrybutami i gwarancjami, w tym zwłaszcza niezawisłością, immunitetem, czy nieusuwalnością, ale bez prawa do orzekania. (...) Ostatecznym efektem uchwały Sądu Najwyższego jest zatem nadanie tym sędziom statusu sędziów *de facto* w stanie spoczynku, wbrew jakimkolwiek podstawom, zasadom i regułom prawnym, konstytucyjnym czy ustawowym, a to w drodze i formie uchwały Sądu Najwyższego, mającej jakoby tylko wyjaśniać wątpliwości prawne samego Sądu Najwyższego”.

Z kolei w kontekście art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Trybunał Konstytucyjny wydał dwa kluczowe wyroki: z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 6/21 oraz z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie o sygn. akt K 7/21. W pierwszym z nich, w którym odniósł się do statusu prawnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz procedury ich wyboru, Trybunał uznał, że w polskim systemie prawnym nie istnieją żadne organy ani mechanizmy, za pomocą których możliwa byłaby weryfikacja legalności wyboru sędziów Trybunału. W związku z tym uznał za niekonstytucyjną normę wywiedzioną z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, na podstawie której Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał sobie powyższą kompetencję. W wyroku o sygn. K 7/21 natomiast, Trybunał uznał niekonstytucyjność norm wywiedzionych z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, w oparciu o które, przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”, dopuszczalne jest pomijanie przez ETPCz lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a także samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPCz lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny powołując się na bogate orzecznictwo (wyroki TK z dnia: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17, 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19, 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19 oraz postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 16/08) przypomniał, że powołanie sędziego jest prerogatywą Prezydenta RP, która w obecnie obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli, dlatego nie jest możliwe wykreowanie takiej procedury kontroli ani na poziomie konwencyjnym, ani na poziomie ustawowym.

Stanowisko dotyczące bezwzględnej skuteczności powołania sędziego przez Prezydenta RP zajął również Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 4 listopada 2021 r. (sygn. akt III FSK 3626/21) wskazał, że: „Sędzia sądu administracyjnego bądź asesor sądowy w wojewódzkim sądzie administracyjnym, powołany do sprawowania

urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest sędzią Rzeczypospolitej Polskiej i sędzią europejskim w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) oraz art. 6 ust. 1(3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1), a także art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), także wówczas, gdy procedura poprzedzająca jego powołanie mogła być dotknięta wadami. Innymi słowy, w aspekcie unijnych i konwencyjnych standardów prawa do sądu można uznać, że jeżeli w składzie orzekającym wojewódzkiego sądu administracyjnego zasiada sędzia bądź asesor sądowy spełniający konstytucyjne standardy niezależności, niezawisłości i bezstronności, nawet, jeżeli został powołany przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., to taki sąd należy uznać za sąd europejski w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.”.

Ponownego podkreślenia wymaga, że już kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał naruszenie zasad konstytucyjnych dotyczących zakresu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (np. wyroki z dnia: 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06, 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07, 27 maja 2008 r., sygn. akt 57/06 czy 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07), przy czym nigdy wskazanie na wadliwość procedury nominacyjnej w Krajowej Radzie Sądownictwa nie skutkowało podważaniem skuteczności powołań sędziowskich. Szczęólnego odnotowania wymaga wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego z uzasadnienia wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. SK 43/06, w którym organ ten uznał, że powołanie na stanowisko sędziego z naruszeniem Konstytucji „[...] nie musi prowadzić do wadliwości wszystkich aktów indywidualnych wydanych na podstawie tego przepisu (...) Nie doszło wszakże do powołania na stanowiska sędziowskie osób, które nie spełniałyby wymogów ustawowych. Osoby powołane na stanowiska sędziowskie mają wszystkie wymagane przez prawo kwalifikacje do zajmowania tych stanowisk. W tym kontekście stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy nie uzasadnia kwestionowania legalności aktów powołania sędziów wydanych po przeprowadzeniu postępowania przy zastosowaniu kryteriów oceny określonych na podstawie wymienionego przepisu. Za przedstawioną tutaj oceną skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przemawia również konieczność zapewnienia stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, a także zasada zaufania jednostki do państwa i prawa, nakazująca ochronę sytuacji prawnych osób powołanych na stanowiska sędziowskie na

podstawie dotychczasowych przepisów”. W dalszej części argumentacji Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że „[...] wzruszenie aktów indywidualnych lub wznowienie postępowania nie jest dopuszczalne, jeżeli prowadziłoby do powstania skutków niezgodnych z Konstytucją. Z tych względów nie ma konstytucyjnych podstaw do wznawiania postępowań prowadzonych w celu obsadzenia stanowisk sędziowskich. Osoby, których kandydatury zostały odrzucone przy zastosowaniu kryteriów oceny określonych na podstawie zakwestionowanego przepisu ustawowego, będą miały możliwość ponownego ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie na zasadach określonych w przepisach, które powinny zostać ustanowione po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”.

Bezsporna jest więc teza, iż sędziowie powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie wprowadzonym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa posiadają w pełni ten sam status, jak sędziowie powołani przed rokiem 2018, a więc przysługuje im taka sama władza sądownicza jak pozostałym sędziom. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ich niezawisłości i bezstronności. Art. 2 ust. 2 ustawy zmierza w istocie do podważania statusu sędziów. W praktyce oznacza to, iż sędziowie zostają ograniczeni w zakresie swej inwestytury, która została im nadana na czas nieoznaczony przez Prezydenta RP w postanowieniu o powołaniu. Ustawodawca dokonuje tym samym zmiany „stanu normatywnego”, czyli niezgodnie z Konstytucją i obowiązującym ustawodawstwem ingeruje w personalny aspekt ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości nie tylko oceniając skuteczność powołania sędziego, ale wprost podważając skutki prawne postanowień Prezydenta RP o powołaniu sędziego.

Rozwiązanie takie nie znajduje żadnych podstaw w obowiązujących przepisach prawnych. Jest bowiem bezsporne, że jeżeli Prezydent RP nie znalazł podstaw do odmowy powołania na stanowisko sędziego osoby wskazanej we wniosku KRS, to prawidłowości powołania sędziego nie może już badać *post factum* żaden inny organ, nawet sąd w postępowaniu o wyłączenie sędziego. Instytucja wyłączenia sędziego w sprawach cywilnych lub karnych nie służy bowiem kontroli wykonywania prerogatyw Prezydenta RP (por. powołane wyroki TK z dnia: 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19 oraz 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19). Sposób wykonania prerogatywy Prezydenta RP nie podlega również badaniu w ramach instytucji tzw. testu niezależności i bezstronności, wprowadzonej przez przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1259).

Przyjęty w zaskarżonej ustawie mechanizm kwestionowania sposobu ukształtowania

składu Krajowej Rady Sądownictwa i dokonanie na skutek tego wyłączenia sędziów od orzekania prowadzi do obalenia konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP dotyczącej powołania na urząd sędziego kandydatów wyłonionych przez KRS. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o sygn. akt Kpt 1/20: „W polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimkolwiek organowi władzy publicznej, w tym także SN”. We wskazanym postanowieniu Trybunał podkreślił także, że: „Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza nie tylko możliwość kwestionowania ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta RP jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji powołanie sędziego, który mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej”.

Należy przy tym wskazać, iż istotą aktu powołania sędziego jest udzielenie inwestytury, czyli nadanie danej osobie prawa do wykonywania władzy sądowniczej, choć jednocześnie akt ten skutkuje nawiązaniem stosunku służbowego, łączącego elementy publicznoprawne i elementy stosunku pracy (zob. K. Weitz, *op. cit.*, s. 1042; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17). Umocowany konstytucyjnie polski sędzia z chwilą powołania i objęcia urzędu jest więc w każdym wypadku sędzią pełnoprawnym, o niepodważalnym statusie, co zostało potwierdzone szeregiem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i najwyższych organów władzy sądowniczej, w tym np. postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt I OZ 550/19 (zob. też postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1652/16; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt III KRS 9/08; a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17; 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17; 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08).

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że w zakresie w jakim dopuszczalne byłoby poddawanie ocenie zakresu powołania sędziów, doprowadziłoby to do podważania ich statusu oraz wyłączenia od orzekania. W praktyce sędziowie zostaliby pozbawieni swej inwestytury, która została im nadana na czas nieoznaczony przez Prezydenta RP w

postanowieniu o powołaniu. Rzeczywistym skutkiem wyłączenia sędziego byłoby jego odsunięcie od orzekania poprzez powołanie się na przesłankę niewłaściwego ukształtowanego składu KRS, czyli organu posiadającego wyłączną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziów, i doprowadziłoby do obalenia konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP dotyczącej powołania na urząd sędziego kandydatów wyłonionych przez KRS.

Tymczasem w zakresie kompetencji Parlamentu nie mieszczą się kwestie dotyczące kontroli wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, w tym również prerogatywy wynikającej z art. 179 Konstytucji. Kontrola taka prowadziłaby do modyfikacji normy konstytucyjnej zawartej we wskazanym przepisie poprzez przyznanie władzy wykonawczej lub sądowniczej uprawnienia do oceny powołania sędziego, a w konsekwencji do decydowania o tym, który spośród sędziów będzie uprawniony do wykonywania władzy sądowniczej, a który sędzia zostanie tej władzy w praktyce pozbawiony. Stanowisko powyższe było potwierdzane również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przypomnieć należy, że Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 28 września 2000 r. sygn. akt III ZP 21/00, wskazał, co następuje: „Nie przewiduje się przecież w ustawach o ustroju sądów takich sytuacji, w których sędzia, nie tracąc swojego statusu i nie będąc zawieszonym w pełnieniu funkcji, nie może wykonywać obowiązków służbowych. Wymagałoby to wprowadzenia zmian już nie tylko w ustawach regulujących ustrój sądów, lecz przede wszystkim w Konstytucji RP”. Również w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2019 r. (sygn. akt V CSK 347/19) wskazano, iż sposób wyłaniania kandydatów na stanowiska sędziowskie nie może prowadzić do trwałego pozbawienia albo ograniczenia, poprzez swoiste „zamrożenie” władzy sądenia inwestytury osób powołanych przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego. Odmienna ocena prowadziłaby do możliwości nie tylko kwestionowania inwestytury sędziów w niemal wszystkich postępowaniach przed polskimi sądami w przyszłości, ale również do wznowiania postępowań, które zakończone zostały prawomocnymi orzeczeniami.

Uregulowane na poziomie konstytucyjnym uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów, skutkujące nadaniem władzy jurysdykcyjnej, jest wyrazem oddziaływania i hamowania władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Natomiast przyjęcie regulacji z art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy, w opinii wnioskodawcy, prowadzi do przełamania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami. Dodanie przesłanki związanej z zakresem powołania sędziego doprowadzi wprost do zakwestionowania władzy sądenia będącej skutkiem aktu powołania wydanego przez Prezydenta RP. Tymczasem jak już była mowa, w zakresie kompetencji władzy ustawodawczej nie mieszczą się kwestie dotyczące

kontroli wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, obejmującej również skutki wykonania prerogatywy wynikającej z art. 179 Konstytucji. Art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy będzie prowadzić do modyfikacji normy konstytucyjnej zawartej w art. 179 Konstytucji poprzez przyznanie sobie przez parlament uprawnienia do oceny zakresu powołania sędziego, a w konsekwencji do decydowania o tym, który spośród sędziów będzie uprawniony do wykonywania władzy sądowniczej w pełnym zakresie, a któremu sędziemu zakres tej władzy zostanie ograniczony.

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że powołanie przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego oznacza nadanie sędziemu prawa jurysdykcji, czyli wydawania wyroków i podejmowania innych czynności jurysdykcyjnych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (tak uchwały SN z dnia: 7 lipca 2007 r., sygn. akt III CZP 81/07; 14 listopada 2007 r., sygn. akt BSA I-4110-5/2007 i 28 stycznia 2014 r., sygn. akt BSA I-4110-4/2013 oraz postanowienie z 16 października 2015 r., sygn. akt I CSK 858/14). Przez powołanie osoba powołana staje się sędzią, czyli osobą uprawnioną do orzekania (uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. akt I KZP 28/01; postanowienie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt III KRS 34/12). Z kolei w wyroku z dnia 10 marca 2016 r., sygn. akt III KRS 38/12 Sąd Najwyższy wskazał, że: „[...] istota powołania sędziego do pełnienia urzędu (z jednoczesnym wyznaczeniem mu miejsca służbowego) sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury (imperium władzy sądowniczej), która stanowi nie tylko legitymację do sprawowania przez sędziego władzy sądowniczej, lecz także określa zakres sprawowania tej władzy” (tak definiowany jest akt powołania również w wystąpieniach Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego – pytanie prawne sygn. akt P 35/13).

Także w doktrynie prawa dostrzega się, że powołanie na urząd sędziego, jest w rzeczywistości nadaniem prawa jurysdykcji a „urząd sędziowski (*officium iudicis*) to ściśle określony zakres władzy sędziowskiej powierzony konkretnemu sędziemu. Powierzenie władzy sądowniczej, nadanie prawa do sądzenia to prerogatywa głowy państwa. Powołanie na urząd sędziego, inaczej nadanie prawa jurysdykcji, nadanie tytułu do wykonywania władzy sądowniczej, „ucieleśnia prawo wskazanej osoby do wykonywania władzy sądowniczej” (M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 47; zob. także: J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11-12, s. 19). Powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego to nadanie prawa jurysdykcji (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 143-144). W świetle powyższego nie budzi

wątpliwości, że istota prerogatywy określonej w art. 179 Konstytucji obejmuje wynikające z aktu powołania prawo jurysdykcji (władzę sądzenia).

Dodatkowo należy podkreślić, iż w orzecznictwie wskazuje się, że wszelkie wątpliwości odnośnie do bezstronności sędziego muszą mieć charakter realny, a nie potencjalny. Tak więc fakt powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych ustaw, nie może być przyjmowany jako osłabiający bezstronność takiego sędziego. Badanie bezstronności sędziego powinno być bowiem odnoszone indywidualnie do okoliczności konkretnej sprawy (tak np. w postanowieniu NSA z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18).

Nie można więc zgodzić się ze stanowiskiem projektodawcy, a następnie ustawodawcy, kwestionującym *a priori* niezawisłość bezstronność sędziów, wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziów w procedurze przeprowadzonej z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Jak już wspomniano, dodatkowo uznanie za zgodną z prawem możliwość badania okoliczności towarzyszących powołaniu danego sędziego, to jest aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP, prowadzić musiałoby do przełamania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta stanowi fundamentalną zasadę ustrojową, a także, w równym stopniu, służy innemu celowi – ochronie jednostki przed skoncentrowaniem władzy państwowej w ośrodku jednej z władz. W świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, natomiast wypełnianie władzy wykonawczej powierzono Prezydentowi RP i Radzie Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy (wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Rozdzielenie władz oznacza przede wszystkim zakaz ingerencji w istotę danej władzy. Zakaz ten wyznacza nie tylko dopuszczany ustawowo zakres przedmiotowy działania poszczególnych władz, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwa. Zasada

równoważenia władz polega natomiast przede wszystkim na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej (wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Równoważenie się władz oznacza, że żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Kwestionowanie skuteczności aktu powołania określonego sędziego sprowadza się do podważania prawidłowości powołania sędziego, a co za tym idzie, istnienia podstawy do sprawowania przez niego władzy sądowniczej. Narusza to istotę prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów, godząc jednocześnie w określoną na gruncie art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę podziału i równoważenia się władz. Wskutek niedopuszczalnej na płaszczyźnie norm konstytucyjnych kontroli aktu powołania sędziego, sędziowie poddani tej kontroli, zostaną ograniczeni w zakresie swej inwestytury, która została im nadana na czas nieoznaczony przez Prezydenta RP w postanowieniu o powołaniu, co może również skutkować tym, iż każde ich orzeczenie może być kwestionowane i uchylane.

Reasumując należy jeszcze raz podkreślić, że konstytucyjny kształt kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza możliwość negowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego. Dotyczy to także kwestionowania statusu sędziego poprzez abstrakcyjne przypisanie braku niezawisłości i bezstronności sędziego z powodu rzekomego braku niezależności KRS, czy rzekomych wad postępowania nominacyjnego prowadzonego przez KRS.

W związku z powyższym należy uznać, iż regulacja art. 2 ust. 2 jest niezgodna z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Wzorcem kontroli, który wiąże się z ustrojowym uregulowaniem władzy sądowniczej jest także art. 178 ust. 1 Konstytucji, wprowadzający zasadę niezawisłości sędziowskiej. Rozumiana jest ona jako obowiązek stworzenia sędziemu takich warunków pracy, aby mógł w zgodzie z własnym sumieniem i w pełni bezstronnie sprawować swój urząd oraz być niezagrożonym jakimikolwiek naciskami – czy to zewnętrznymi, czy wewnętrznymi. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2015 r. w sprawie o sygn. akt Kp 1/15: „Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98)”.

Ponadto, jak wskazuje TSUE, wewnętrzny aspekt niezawisłości sędziego łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu, a także względem ich odpowiednich interesów, w odniesieniu do toczącego się przed sądem sporu. Czynniki te wiążą się z koniecznością zachowania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu sędziego w rozstrzyganiu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyroki TSUE w sprawach: C-506/04; C-222/13; C-203/14). Wyklucza to w istocie procedurę kwestionowania generalnego prawa sędziego do orzekania oraz weryfikowania prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta RP, jako podstawę zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania (tak TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20).

Zasada niezawisłości sędziowskiej pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą niezależności sądów określoną w art. 173 Konstytucji. Łączy je wspólny cel – ochrona sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz sądów będących organami państwa, tworzących władzę sądowniczą. Można zatem stwierdzić, że te dwie zasady są ze sobą nierozzerwalnie połączone (wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że sędzia funkcjonujący w warunkach zagrożenia poddawaniu ocenie pod kątem trybu powołania, nie będzie sędzią niezawisłym. Obawa o ciągle kwestionowanie jego statusu uniemożliwi mu wolne od nacisków wykonywanie jego kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, iż sytuacja, w której władza ustawodawcza wprost kwestionuje w wydanym przez siebie akcie prawnym status sędziów, w tym również w aspekcie ich niezależności i bezstronności, w istocie wpływa na niezależność ogółu sędziów poprzez wskazanie oczekiwanego przez władzę ustawodawczą sposobu oceny prawidłowości powoływania sędziów. Można bowiem zasadnie uznać, iż przyjęcie przez ustawodawcę określonego poglądu na zakres nominacji sędziowskich, co potwierdza treść i skutek art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy oraz uzasadnienie uchwalenia tej regulacji, może stanowić narzędzie nacisku na sędziów niespełniających oczekiwań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i tym samym godzić w ich niezawisłość.

W związku z powyższym należy uznać, iż art. 2 ust. 2 jest niezgodny z art. 178 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji.

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności zaskarżonej ustawy z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji została obszernie omówiona

zasada legalizmu i jej rozumienie przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Omówienie to zachowuje pełną aktualność w przypadku uzasadnienia niniejszego zarzutu niezgodności art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy z art. 7 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy narusza zasadę legalizmu na następujących płaszczyznach. Po pierwsze, stanowi przejaw niedopuszczalnej kontroli konstytucyjności obowiązującego art. 9a ustawy o KRS. Sejm nie posiada takiej kompetencji. Tym samym Sejm wkroczył w wyłączne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Po drugie, Sejm podważył moc wiążącą wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 12/18, a także powołanych orzeczeń w sprawie konstytucyjnej niedopuszczalności ograniczenia biernego prawa wyborczego sędziów do KRS. Po trzecie, rzeczywisty cel i skutek regulacji art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy stanowi niedopuszczalną kontrolę prerogatywy Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Sejm z przekroczeniem swoich kompetencji dokonał kontroli dokonanych przez Prezydenta RP aktów nominacji. Tym samym zakwestionował inwestyturę znacznej grupy sędziów, czyli prawa do wykonywania przez nich władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa było istotą aktu powołania. W polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie, czy kontrolowanie lub ograniczanie zakresu aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera takiej procedury, ale też nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym. Wreszcie, Sejm z przekroczeniem kompetencji zakwestionował niezawisłość i bezstronność ponad trzech tysięcy sędziów w Polsce. Zakwestionowanie przez władzę ustawodawczą, w następstwie przyjęcia inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (władzy wykonawczej), niezawisłości i bezstronności tak znacznej grupy sędziów jest wydarzeniem bez precedensu w demokratycznej Polsce i pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą legalizmu. Art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy nie tylko w sposób nieuzasadniony ogranicza bierne prawa wyborcze sędziów do KRS, ale również jest instrumentem do kwestionowania zdolności sprawowania przez grupę sędziów władzy sądowniczej, w tym w sprawach prawomocnie zakończonych. Istnieje w pełni uzasadniona obawa, że art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy stanowić będzie w praktyce modyfikację zamkniętego katalogu ustawowych przesłanek bezwzględnych wyłączenia sędziego z mocy prawa (*iudex inhabilis*) określonego w art. 40 § 1 kodeksu postępowania karnego i w art. 48 § 1 kodeksu postępowania cywilnego.

W związku z powyższym należy uznać, iż art. 2 ust. 2 jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

Na zakończenie uzasadniania niniejszych zarzutów należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 maja 2024 r., w sprawie o sygn. akt U 1/24 orzekł, że: „1.

§ 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) jest niezgodny z art. 7 w związku z art. 186 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. § 2 i § 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 są niezgodne z art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji.”

Rozporządzeniem z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającym rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 149) Minister Sprawiedliwości wprowadził zmiany w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2514, ze zm.; dalej: Regulamin urzędowania). Jedną z wprowadzonych zmian było dodanie przepisu ust. 1a w § 43 Regulaminu urzędowania, zgodnie z którym: „1a. Sprawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, nie są przydzielane sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Sędziowie ci nie są uwzględniani w przydzielaniu spraw, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, przez SLPS.”. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, podniesiono, że „Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw doprowadziła do sprzecznego z Konstytucją RP trybu wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa, co spowodowało, iż ten kluczowy dla zachowania niezależności polskiego sądownictwa organ utracił gwarancje swojej niezależności. W konsekwencji tryb powołania, względnie promocji sędziów na wyższe stanowiska z udziałem tego organu był wadliwy”. Jak łatwo zauważyć uzasadnienie to koresponduje z uzasadnieniem uchwalenia art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analiza przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. w zakresie przedstawionym w niniejszej części wniosku wskazuje na istnienie uzasadnionych wątpliwości konstytucyjnych co do zgodności treści przepisu wskazanego w pkt II *petitum* wniosku, to jest art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy, z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32; art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz w związku z art. 10 ust. 1; art. 178 ust. 1; art. 173; art. 7 Konstytucji.

III. Zarzut niezgodności art. 3 zaskarżonej ustawy z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji

Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. wprowadziła regulację art. 3 wskazującą, iż: „Z dniem ogłoszenia wyników wyborów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1.”. Powyższa regulacja oznacza, iż zamierzeniem ustawodawcy jest dokonanie przerwania obecnie trwającej kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa powołanych do Rady zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Należy bowiem wskazać, iż obecny skład osobowy Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie członków Rady wybieranych spośród sędziów w trybie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa został ukształtowany w wyniku wyboru dokonanego przez Sejm IX kadencji w dniu 12 maja 2022 r. Oznacza to, że zgodnie z regulacją art. 9a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, kadencja obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów upływa z dniem 12 maja 2026 r.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego status został określony w art. 186–187 Konstytucji. W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem równoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (np. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” z. 5/1994, s. 13-18). Jakkolwiek charakter ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa jest rozbieżnie oceniany w doktrynie i w judykaturze, bezspornie wskazuje się, iż Krajowa Rada Sądownictwa to odrębny konstytucyjny kolegialny organ państwa (np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 514). Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwa, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (np. wyroki z 15 grudnia 1999 r. sygn. akt P 6/99, 18 lipca 2007 r. sygn. akt K 25/07, 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07, 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 40/07 czy 24 maja 2008 r. sygn. akt SK 57/06). Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto w wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18, iż „KRS jest organem strukturalnie umiejscowionym pomiędzy władzami, co warunkuje rolę KRS jako organu stanowiącego instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi między

trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się władz (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU nr A/2017, poz. 48)”.

Zakres działania Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze. Zgodnie z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadanie to realizuje w szczególności:

- 1) rozpatrując i oceniając kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiskach sędziów w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych i na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych oraz przedstawiając Prezydentowi RP wnioski o powołanie tych sędziów i asesorów,
- 2) rozpatrując wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i wystąpienia ich o powrót na stanowisko sędziowskie,
- 3) wyrażając opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
- 4) uchwalając zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwając nad ich przestrzeganiem,
- 5) wypowiadając się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej,
- 6) opiniując projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów,
- 7) wyrażając stanowisko w sprawach dotyczących sądów, sędziów i asesorów sądowych, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego,
- 8) podejmując uchwały w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Oznacza to, iż Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie czuwać nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym, w związku z czym Krajowa Rada Sądownictwa musi mieć zapewniony udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się naruszeń powyższych wartości. Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto w wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17, iż niezależność sądów i niezawisłość sędziów mają charakter funkcjonalny – są gwarancją umożliwiającą władzy sądowniczej realizowanie celów jej wyodrębnienia. Wartości te są więc ściśle związane z realizacją konstytucyjnego

prawa do sądu oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, iż zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji, w szczególności w zakresie urzeczywistniania tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej.

Konstytucyjny charakter oraz zakres zadań Krajowej Rady Sądownictwa powoduje, iż organ ten musi posiadać odpowiednie gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich funkcji. Z tego też powodu ustrojodawca wprost wskazał w art. 187 ust. 3 Konstytucji, iż kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. Konstytucja nie przewiduje przy tym żadnej możliwości odwołania członków Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji Rady.

Dlatego należy uznać, że kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa, wybranych spośród sędziów zgodnie z wymogami Konstytucji, ma umocowanie konstytucyjne, a więc nie może podlegać modyfikacjom w drodze ustawowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/07 wskazał jednoznacznie odnośnie do 15 sędziów wybieranych w skład Krajowej Rady Sądownictwa, że „nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie” oraz że „art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi, że każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady na określoną kadencję, po przejściu procedury wyborczej”. Należy więc bezspornie stwierdzić, iż wprowadzona zaskarżoną ustawą zmiana sposobu wyboru sędziowskich członków Rady nie może pozbawiać dotychczasowych członków Rady ani atrybutów, od których zależy prawo do zasiadania w Radzie i wykonywania praw i obowiązków jej członka, ani ważności ich uprzedniego wyboru.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17 wskazał, iż „kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej, czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania. Posłużenie się przez ustrojodawcę zasadą kadencyjności oznacza, że pełnienie funkcji wybranego członka KRS podlega ochronie prawnej polegającej na wzmocnieniu jej stabilności”. Należy więc jednoznacznie wskazać, iż gwarancja nieusuwalności członków Krajowej Rady Sądownictwa

ma podstawowe znaczenie dla ochrony bezstronności i niezależności tego organu. Brak poszanowania zasady kadencyjności organu konstytucyjnego może bowiem zostać potraktowany jako pretekst do zastąpienia dotychczasowego składu tego organu składem ukształtowanym na skutek zmian politycznych.

Kwestia oceny sytuacji skrócenia kadencji konstytucyjnego organu władzy publicznej była również przedmiotem szerszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniach z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 oraz w sprawie o sygn. akt K 25/07, odnoszących się do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w sprawie sygn. akt K 4/06 wskazał, że zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny, zaś wszelkiego rodzaju przerwy w działaniu tych organów muszą mieć podstawę wyrażoną w przepisach konstytucyjnych. Podkreślił także, że przy założeniu stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której elementem, jako gwarancją niezależności, jest zakaz dowolnego ich odwoływania przed upływem kadencji, za niedopuszczalne należy uznać rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez zaistnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania. Ostatecznie Trybunał nie dostrzegł „dostatecznych i odpowiadających wymogom konstytucyjnym powodów, dla których dokonana zmiana modelu funkcjonowania KRRiT wymagała natychmiastowego skrócenia dotychczasowych kadencji członków Krajowej Rady”.

Z kolei w orzeczeniu wydanym w sprawie sygn. akt K 25/07 Trybunał wskazał, iż: „Konstytucja w art. 187 ust. 3 stanowi, że kadencja członków KRS trwa 4 lata. Ustawa o KRS w sposób enumeratywny wylicza przesłanki wygaśnięcia mandatu. Przesłanki określone w art. 10 ustawy o KRS (np. śmierć, zrzeczenie się mandatu, wygaśnięcie mandatu posła albo senatora, przejście w stan spoczynku, powołanie na inne stanowisko sędziowskie) mają głębokie uzasadnienie merytoryczne związane z obiektywnie występującą niemożnością pełnienia mandatu”. Trybunał podkreślił również, iż „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga jednak, w przypadku nakładania nowych obowiązków lub ograniczeń, zakreslenia okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie praw i obowiązków osób pełniących funkcje z wyboru, lub powołanych na określoną kadencję”. W konkluzji Trybunał wskazał, iż zmiany ustroju Rady i sytuacji prawnej jej członków - sędziów, muszą być podejmowane „zgodnie z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględnieniem zasady

kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami od początku następnej kadencji członków Rady”. Tym samym Trybunał zakwestionował w tym orzeczeniu konstytucyjność regulacji, która weszła w życie w trakcie kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Nie ulega więc wątpliwości, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustrojową zasadą jest ciągłość kadencji konstytucyjnych organów władzy publicznej, co ma uzasadnienie w przyznanych członkom tychże organów gwarancjach niezależności. Zatem nawet gdyby uznać dopuszczalność wprowadzenia wyjątków od tej zasady, muszą one znajdować oparcie w szczególnych okolicznościach, uzasadnionych w świetle innych konstytucyjnych zasad, aksjologii Konstytucji, itp. Jednakże mechanizm skrócenia kadencji konstytucyjnego organu powinien jednocześnie przewidywać odpowiedni okres przejściowy (dostosowawczy), zaś skutek w postaci natychmiastowego wygaśnięcia kadencji poszczególnych członków danego organu również powinien mieć charakter absolutnie wyjątkowy.

Trzeba przy tym mieć na uwadze, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ochrony zasady trwałości kadencji powinno być respektowane szczególnie rygorystycznie w odniesieniu do organu konstytucyjnego, którego długość kadencji wynika bezpośrednio z samej Konstytucji, a nie z ustawy zwykłej. Tym samym należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym członkowie KRS mają konstytucyjne prawo do czteroletniej kadencji zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Przyczyny przedterminowego wygaśnięcia mandatu sędziego-członka Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa w art. 14 ust. 1. Należą do nich zwykle przyczyny, np. śmierć, zrzeczenie się mandatu, wygaśnięcie albo rozwiązanie stosunku służbowego sędziego, przejście lub przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Jest to ściśle określona lista enumeratywna, tak więc mandat sędziego-członka Krajowej Rady Sądownictwa nie może zostać przerwany z innych przyczyn.

W związku z powyższym sędzia-członek Krajowej Rady Sądownictwa, po wyborze na to stanowisko, ma prawo do pełnej, czteroletniej kadencji, chyba że spełnione są warunki przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wyboru, uzasadniające wygaśnięcie mandatu. Nowe przepisy nie mogą z mocą wsteczną uchylać prawa do pełnej, nieprzerwanej kadencji, wynikającej z przepisów obowiązujących w chwili wyboru. Warto wskazać, że kwestią zasadności przerwania kadencji organu, który ma posiadać atrybut niezawisłości, nawet jeśli nie jest organem władzy sądowniczej, zajmował się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W sprawie C-288/12 Komisja przeciwko Węgrom Trybunał ten uznał, że takie przerwanie kadencji narusza prawo UE. Stwierdzenie to można uznać za mające pełne

zastosowanie w sprawie przyjętego w zaskarżonej ustawie mechanizmu wygaszenia kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Krytycznie należy również odnieść się do lakonicznego sformułowania zawartego w uzasadnieniu projektu nowelizacji zawartego w druku nr 219, zgodnie z którym „Z uwagi na to, że ustawa jest wykonaniem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 listopada 2021 r. i innych wcześniej powołanych w uzasadnieniu judykatów powyższa regulacja nie budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, prawem Unii Europejskiej i Europejską Konwencją Praw Człowieka”. Fakt powołania się na zamiar wykonania w drodze projektowanej regulacji wyroków ETPCz nie przesądza jeszcze o jej zgodności z Konstytucją, normami konwencyjnymi czy przepisami prawa wspólnotowego. Niezależnie od krytycznej oceny stanowiska przyjętego w przywołanych przez ustawodawcę orzeczeniach należy wskazać, iż orzeczenia te w żaden sposób nie wskazują (bo nie mogą) sposobu, w jaki powinno nastąpić ukształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w sposób zapewniający gwarancję bezstronności i niezależności od władzy wykonawczej, a w szczególności nie odnoszą się do samego mechanizmu skrócenia kadencji Rady. Należy przy tym wskazać, iż również w przywołanym w uzasadnieniu projektu zaskarżonej ustawy orzeczeniu ETPCz z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, co do zasady Trybunał wskazał na niedopuszczalność przerywania konstytucyjnie określonej kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Przyjęta w zaskarżonej ustawie argumentacja oparta została na założeniu, że ustawodawca może skracać określoną w Konstytucji kadencję konstytucyjnego organu państwa ze względu na ustawowe zmiany dotyczące tego organu. Akceptacja tego założenia oznaczałaby więc *de facto* przyzwolenie na dokonywanie zmiany Konstytucji w drodze ustawy. Wcześniejsze w stosunku do terminu wynikającego z Konstytucji zakończenie kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa należy oceniać mając również na względzie stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przywołanym powyżej wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie C-288/12 Komisja przeciwko Węgrom – w związku z zakończeniem kadencji węgierskiego inspektora ochrony danych osobowych. Trybunał wskazał, że stworzenie tego rodzaju rozwiązania w ustawie zwykłej musiałoby prowadzić do uzależnienia członków organu, którego miałoby to dotyczyć, od czynnika politycznego. Według Trybunału gdyby w Unii Europejskiej „każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące

na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności (...). Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach”.

Można w tym kontekście przywołać również stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 4/06, iż „przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu”.

W przywołanym powyżej wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że: „Zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji)”. W efekcie Trybunał stwierdził, że zmiany dotyczące ingerencji w kadencyjne pełnienie mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa stanowiły „nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru” (cz. III, pkt 6 uzasadnienia wyroku w sprawie sygn. akt K 25/07).

Analogiczne stanowisko przyjął również ETPCz w wyroku z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18), (powoływanym zresztą w uzasadnieniu załączonym do projektu zaskarżonej ustawy), w którym oceniano dopuszczalność skrócenia kadencji sędziego-członka Krajowej Rady Sądownictwa. W uzasadnieniu ww. wyroku ETPCz podkreślił, że skarżący miał prawo do odbycia pełnej kadencji jako członek Krajowej Rady Sądownictwa wybrany spośród sędziów oraz, że tak rozumiane prawo wynikało ze statusu Krajowej Rady Sądownictwa jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. § 269 uzasadnienia wyroku ETPCz). Trybunał nawiązał wprost do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt K 25/07 i na tej podstawie powtórzył, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym opartym na kadencyjności wybieranych członków. W efekcie skrócenie kadencji urzędujących członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami jest możliwe wyłącznie wobec zaistnienia nadzwyczajnych, konstytucyjnie ważnych powodów (por. § 272 i § 273 uzasadnienia wyroku ETPCz).

Stanowisko takie zostało sformułowane z powołaniem na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/07, iż złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności. Można również posiłkowo przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku w sprawie o sygn. akt K 40/07 wskazujące, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych”.

Przytoczone stanowiska orzecznicze należy uznać za miarodajne dla oceny wszelkich propozycji ustawowego skracania trwającej kadencji konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. W tym kontekście trzeba zauważyć, że argumentacja przedstawiona przy uchwalaniu ustawy, mająca uzasadniać posłużenie się wyjątkowym rozwiązaniem przewidzianym w art. 3 zaskarżonej ustawy ograniczała się do kategorycznego stwierdzenia niekonstytucyjności dotychczasowego modelu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów. Pogląd ten nie został jednak, potwierdzony takim rozstrzygnięciem sądowym, którego skutki mogłyby wskazywać na niezgodność obowiązującego obecnie art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. W efekcie kategoryczne stwierdzenie przez ustawodawcę, iż skład Krajowej Rady Sądownictwa został ukształtowany w sposób sprzeczny z Konstytucją (s. 12 uzasadnienia projektu ustawy z druku nr 219) nie może zostać uznane za wiążący prawnie argument spełniający przytaczane wyżej kryterium „nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności”. Biorąc pod uwagę, że ustawowa podstawa kształtowania sędziowskiego składu Krajowej Rady Sądownictwa nie została uchylona orzeczeniem sądu konstytucyjnego, nie można osobom wybranym w tym trybie odmawiać automatycznie i jednoznacznie ochrony wynikającej z zasady kadencyjności Krajowej Rady Sądownictwa, o której stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji. Nie przekreśla to całkowicie dopuszczalności wprowadzania zmian ustawowych i odmiennego kształtowania zasad wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa w granicach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 187 ust. 4 Konstytucji. Sama jednak krytyka dotychczasowego modelu, nie może stanowić samodzielnej i dostatecznej podstawy uzasadniającej stosowanie – na poziomie ustawowym – rozwiązań o charakterze wyjątkowym, a ponadto wprost sprzecznych z Konstytucją, tym bardziej, że ów wyjątkowy charakter proponowanych zmian podkreśla się wyraźnie w cytowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz ETPCz.

Również powołanie się na ogólny cel zwiększenia niezależności Krajowej Rady Sądownictwa lub ukształtowanie ram prawnych w zakresie odnoszącym się do standardów międzynarodowych nie wystarczy do uzasadnienia wygaszenia mandatów członków organu konstytucyjnego. Powinna istnieć wyraźna i udowodniona konieczność dokonania zmiany, w ramach której nie ma innej możliwości, niż wygaszenie mandatów członków Krajowej Rady Sądownictwa, aby naprawić sytuację, osiągnąć cele reformy, a przede wszystkim zapewnić zgodność z Konstytucją i zasadami praworządności.

W związku z uchwaleniem zaskarżonej ustawy podnoszona była argumentacja o dokonaniu przerwania kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów na skutek uchwalenia ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Należy jednak wskazać, iż sytuacja taka była uzasadniona na skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wskazujących na niekonstytucyjność sposobu powołania tych członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz konieczność przyjęcia zgodnego z Konstytucją sposobu liczenia kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów. Tak więc wprowadzając aktualnie obowiązujący zakres ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, skrócono kadencję członków Rady, ale wynikało to z konieczności dostosowania kadencji członków Rady do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że poprzednio obowiązujący sposób ukształtowania tych kadencji był niezgodny z Konstytucją. Było to w szczególności związane z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 5/17, w którym stwierdzono, że art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przywołał w powyższym orzeczeniu wcześniejsze orzecznictwo dopuszczające wskazanie ustawą przesłanek wygaśnięcia mandatu członka Rady, co - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - stanowi o dopuszczalności odstępstwa od czteroletniej kadencji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro kadencja posłów i senatorów - członków Rady, nie ma obecnie charakteru indywidualnego, to kadencja także pozostałych, obieralnych członków Rady nie powinna mieć takiego charakteru. Tak więc w tym zakresie powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji, ma charakter powszechnie obowiązujący i walor ostateczności. Oznacza to, iż w polskim porządku konstytucyjnym ustawodawca nie może dowolnie indywidualizować kadencji członków KRS w zależności od podmiotów, których ona dotyczy. Przerwanie kadencji członków KRS ukształtowanego przed wejściem w życie ustawy

nowelizującej z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw miało zatem umocowanie konstytucyjne.

W obecnie ukształtowanym stanie prawnym nie zachodzi sytuacja, która miała miejsce przed uchwaleniem ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, tak więc nie ma podstaw do skracania kadencji członków obecnej Krajowej Rady Sądownictwa.

W tym kontekście nie można również zgodzić się z argumentacją przedstawioną jako uzasadnienie przyjęcia ustawy z dnia 12 lipca 2024 r., mającą potwierdzać zasadność przerwania kadencji Krajowej Rady Sądownictwa, z powołaniem się na jakoby wadliwy status Rady. Należy bowiem wskazać, iż Krajowa Rada Sądownictwa funkcjonująca w oparciu o regulację obowiązującą obecnie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. jest organem powołanym w pełni prawidłowo i zgodnie z prawem. Potwierdza to również w pełni wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 12/18.

W wyroku tym Trybunał wskazał, że „Jakkolwiek zatem KRS jest oczywiście organem konstytucyjnym, to lakoniczność regulacji konstytucyjnej, która się do niej odnosi, wskazuje, że ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej, pozostawiając w tekście Konstytucji jedynie pewien minimalny standard konstytucyjności KRS”. Trybunał wskazał przy tym, iż „Stwierdzenie, że art. 187 ust. 1 pkt 2 «wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów» nie znajduje podstawy w treści przytaczanego przepisu. Odmienne interpretacja wykracza zarówno poza literalne brzmienie przepisu, jak i przekonanie o racjonalności prawodawcy. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy”. Trybunał podzielił w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 5/17. Finalnie Trybunał uznał, iż art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, określający procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów przez Sejm, jest w pełni zgodny z normami Konstytucji.

Wyrok ten, na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji, ma charakter powszechnie obowiązujący i walor ostateczności. Jak już wskazywano we wcześniejszych punktach niniejszego wniosku, powszechnie obowiązująca moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zobowiązuje wszystkie inne organy władzy publicznej do przestrzegania i stosowania tych orzeczeń. Brak jest bowiem jakichkolwiek środków prawnych, które umożliwiałyby podważenie merytorycznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 190

Konstytucji, jedynie Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do dokonywania hierarchicznej kontroli zgodności przepisów prawa z wzorcem konstytucyjnym w sposób ostateczny i z mocą powszechnie obowiązującą jego orzeczeń. W tym zakresie kompetencje Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być przejęte przez żaden inny organ. Ponadto ostateczność i powszechna moc obowiązująca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że nie ma prawnej możliwości dokonania odmiennej oceny kwestii objętej rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego przez inny organ państwa, czy też skutecznego dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych zmierzających do odmowy uznania orzeczenia i podważenia jego skuteczności. Skoro zdaniem Trybunału Konstytucyjnego aktualny model ukształtowania KRS odpowiada wymogom konstytucyjnym, to w wymiarze normatywnym, inne stanowisko co do okoliczności podlegających ocenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, musi zostać uznane za rażąco sprzeczne z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym. W tym zakresie więc nie sposób, na gruncie prawa polskiego, obronić twierdzenia o jakiejś wadzie ustrojowej modelu powoływania sędziów-członków KRS ukształtowanego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Tak więc założenia przyjęte przy konstruowaniu zaskarżonej ustawy są błędne i w konsekwencji ten błąd rzutuje na rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie. W chwili obecnej nie ma żadnych prawnych konieczności do zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Niekonstytucyjne rozwiązania dotyczące sposobu kształtowania składu Rady zostały usunięte poprzez przyjęcie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Tak więc obecnie proponowane rozwiązania, przyjęte w zaskarżonej ustawie, nie wynikają z uwarunkowań prawnych wynikających z Konstytucji lub umów międzynarodowych, ale chęci przyjęcia przez ustawodawcę odmiennych rozwiązań. Obecnie obowiązująca ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodna z Konstytucją, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18. Tym samym przedstawiane przy przyjmowaniu zaskarżonej ustawy argumenty o niekonstytucyjnym statusie Krajowej Rady Sądownictwa, są oczywiście błędne i nie mogą w sposób rzeczywisty uzasadniać zmiany ustawy. Jako punkt odniesienia ustawodawca powołał się na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie zostało natomiast w żadnej mierze uwzględniane przez ustawodawcę orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który badał reformowany model Krajowej Rady Sądownictwa.

Nie wskazano również w uzasadnieniu projektu ustawy, że wskazana jako podstawa projektu uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. wydana w składzie trzech połączonych izb Sądu Najwyższego (BSA1-4110-1/20) została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją (wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20). Nie przeanalizowano również argumentów, które legły u podstaw reformy Krajowej Rady Sądownictwa w 2018 roku. Wskazując arbitralnie, że dotychczasowy model nie jest zgodny z przepisami Konstytucji, ustawodawca nie powołał się na żadne z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które potwierdzałoby taką ocenę. Zauważyć przy tym należy, że przywoływane przez projektodawcę orzecznictwo sądów międzynarodowych nie jest źródłem prawa w Polsce i nie może służyć do oceny konstytucyjności przepisów krajowych. Należy bowiem podkreślić, iż to wyroki Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygają o obowiązującym w Polsce zakresie rozumienia norm Konstytucji.

Powyższe oznacza, że art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodny z Konstytucją, a pozostałe przepisy tej ustawy korzystają z domniemania konstytucyjności, którego nie można zastąpić domniemaniem niekonstytucyjności. Sejm nie orzeka o zgodności ustawy z Konstytucją, nie ma też kompetencji do tego, aby delegalizować z mocą wsteczną legalnie działający konstytucyjny organ państwa. Nie można również zgodzić się z tym, aby możliwe było przyjęcie, że ustalenie przez Radę Ministrów oraz Sejm i Senat, że określone, obowiązujące rozwiązania są jakoby niekonstytucyjne, mogłoby stanowić podstawę do odejścia od obowiązujących norm konstytucyjnych. Izby parlamentu i Rada Ministrów nie są bowiem w żadnym zakresie organami jurysdykcyjnymi.

Skoro więc Krajowa Rada Sądownictwa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest w pełni prawidłowo ukształtowanym organem, brak jest możliwości dokonania przerwania kadencji tego organu. Tym samym nawet w razie uznania dopuszczalności odmiennego uregulowania przez ustawodawcę sposobu kształtowania składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa, brak jest podstaw do przerwania kadencji Rady w składzie ukształtowanym na podstawie obecnie obowiązujących regulacji. Możliwe jest jedynie rozważenie zasadności przyjęcia przez ustawodawcę nowych regulacji w czasie po zakończeniu obecnej kadencji Rady, z poszanowaniem obowiązujących zasad Konstytucji.

Należy również odnieść się do wskazanej powyżej okoliczności przywołania przez ustawodawcę, jako uzasadnienia przyjęcia zaskarżonej ustawy, orzeczeń międzynarodowych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego organizacja systemu sądownictwa w Polsce nie należy do kompetencji Unii Europejskiej, a także innych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Tezy przedstawione przez Trybunał w

licznych orzeczeniach należy odnieść także do składu i sposobu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Konstytucja, wyznaczając granice przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, nie daje podstaw do tworzenia przez TSUE – poprzez prawotwórczą wykładnię Traktatów – norm prawnych, które modyfikowałyby przyjęte w Konstytucji rozwiązania ustrojowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 7 października 2021 r. w sprawie o sygn. akt K 3/21: „[...] art. 90 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji do podejmowania decyzji w obszarze ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, w tym ustroju sądownictwa. Jedynym i wyłącznym podmiotem pierwotnie uprawnionym do stanowienia o ustroju państwa polskiego, w tym o ustroju sądownictwa, jest polski naród, jako suweren decydujący o treści Konstytucji. Ustrój i organizacja polskich sądów należą do rdzenia ustrojowego Rzeczypospolitej, który nie może być przekazany organizacji międzynarodowej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji, dopuszczającego jedynie przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Trybunał wskazał ponadto, że zgoda na to, aby: „[...] 1) jakakolwiek organizacja międzynarodowa, w tym UE i jej instytucje, tworzyła normy, których adresatem jest Rzeczpospolita Polska, poza obszarem kompetencji przekazanych tej organizacji oraz 2) normom takim został przypisany walor bezpośredniego stosowania z pierwszeństwem nie tylko przed ustawami, ale również przed Konstytucją, oznaczałaby utratę suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Co oczywiste, pozostawałoby to w sprzeczności z Konstytucją opartą na podstawowym założeniu, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest państwem suwerennym”.

Istotnymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego w zakresie omawianej tutaj problematyki są także wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt U 2/20 oraz wyrok z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. akt P 7/20. W pierwszym ze wskazanych judykatów TK podkreślił m.in., że w sytuacji zaistnienia kolizji pomiędzy orzeczeniami TSUE, który to organ jest właściwy w przedmiocie interpretacji przepisów prawa Unii Europejskiej, sądem ostatecznego słowa pozostaje Trybunał Konstytucyjny. Kluczowym zadaniem polskiego sądu konstytucyjnego jest bowiem ochrona Konstytucji będącej, wedle jej art. 8 ust. 1, najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei w wyroku o sygn. akt P 7/20 Trybunał Konstytucyjny zawarł następujący pogląd: „Oczywiste jest, że w wypadku norm wydawanych przez TSUE kognicja Trybunału nie obejmuje kontroli zgodności z Konstytucją orzecznictwa TSUE mieszczącego się w ramach

kompetencji przekazanych, przy poszanowaniu polskiej tożsamości konstytucyjnej oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności. Jeżeli jednak TSUE przekroczy granice powierzonych kompetencji oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności, albo wkroczy arbitralnie w obszar tożsamości konstytucyjnej nie jest wykluczona trybunalska kontrola takiej normotwórczej działalności TSUE (kontrola *ultra vires*) pod kątem zgodności norm wydawanych przez TSUE z Konstytucją RP. Pozostawienie poza kontrolą TK konstytucyjności jakichkolwiek norm prawa obowiązujących mających na jakiegokolwiek podstawie obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej oznaczałoby przyzwolenie na rezygnację z suwerenności w jej aspekcie prawnym”.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się w swych judykatach także do orzeczniczej działalności ETPCz w obszarze polskiego wymiaru sprawiedliwości. W wyroku z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie o sygn. akt K 7/21, w którym TK odniósł się m.in. do konwencyjnej gwarancji prawa do sądu, Trybunał uznał, że kontrola przez ETPCz tego prawa „[...] nie może prowadzić do abstrakcyjnej oceny umocowania części krajowego sądownictwa w systemie ustroju państwa i jego krajowej organizacji”. Wskazał ponadto, że: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, działanie podejmowane przez ETPC stanowi w istocie próbę przededefiniowania treści konstytucyjnego trójpodziału władzy w Polsce i ingerowania w konstytucyjne kompetencje oraz umocowanie organów. Wykracza w ten sposób poza istotę Konwencji i konwencyjne funkcje ETPC. Materii określonych w art. 176 ust. 2 *Konstytucji* nie może kształtować żaden akt prawa międzynarodowego ani tym bardziej prawotwórcza działalność jakiegokolwiek innego organu (zagranicznego czy krajowego), ale czyni to wyłącznie polska władza ustawodawcza. Jedynie w wypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, organ ten może kształtować ustroj sądownictwa, orzekając w sprawie zgodności regulujących tę problematykę ustaw z Konstytucją. Ale w tym kontekście nawet Trybunał Konstytucyjny decyduje wyłącznie o kształcie ustawy i bycie jej poszczególnych przepisów, a nie kreuje nowych – nieistniejących w Konstytucji – aktów normatywnych czy norm prawnych”.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że ETPCz musi działać w ramach wyznaczonych mu zadań konwencyjnych oraz z poszanowaniem Konstytucji RP. Podkreślił ponadto, że ustawa zasadnicza nie dopuszcza, aby poprzez konwencyjną procedurę kontroli ETPCz ingerował w ustroj Polski, w szczególności, by poprzez swe orzeczenia tworzył normy pozwalające na przededefiniowanie treści konstytucyjnych. TK podkreślił ponadto, że: „Na straży Konstytucji stoi Trybunał Konstytucyjny, który nie może pozwolić, by sprzeczne z Konstytucją normy konwencyjne – wywiedzione w trybie orzeczniczym i wchodzące do systemu krajowego

z pominięciem procedury ratyfikacji – wywoływały wobec Polski jakiekolwiek skutki, czy to w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, czy w płaszczyźnie prawa krajowego. Naruszałoby to Konstytucję, a więc i suwerenność państwa polskiego”.

Wskazanymi w pkt III *petitum* wniosku wzorcami kontroli są:

- art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.
- art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
 - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”;
- art. 187 ust. 3 Konstytucji: „Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”.

Konstytucja w art. 187 ust. 3 stanowi, że kadencja członków KRS trwa 4 lata. Ustawa o KRS w sposób enumeratywny wylicza przesłanki wygaśnięcia mandatu. Zaskarżoną regulacją art. 3 ustawodawca dokonuje przerywania trwającej kadencji członków KRS i zmiany części składu osobowego Rady przed wygaśnięciem kadencji jej członków. Tymczasem zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). W trakcie prac nad uchwaleniem zaskarżonej ustawy nie zostały wykazane nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności konstytucyjnego organu. Z tego względu rozwiązanie wskazane w art. 3 zaskarżonej ustawy należy ocenić jako nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru. Tego rodzaju zmiany ustroju Rady i sytuacji prawnej sędziów–członków Rady musiałyby być, zgodnie z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględnieniem zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami od początku następnej kadencji członków Rady.

Powyższe oznacza, iż art. 3 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. narusza regulację art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji poprzez nieuprawnione dokonanie przerywania wprost wskazanej w normie konstytucyjnej kadencji członków konstytucyjnego organu, a przez to podważa zagwarantowaną członkom Krajowej Rady Sądownictwa niezależność, niezbędną do realizacji ich konstytucyjnych zadań. Przyjęte w zaskarżonej

ustawie rozwiązania są niedopuszczalne, gdyż stanowią ingerencję w kadencyjne pełnienie mandatu członka KRS, podczas gdy Konstytucja wprost stanowi, iż wybór do Rady gwarantuje pełnienie tej funkcji przez pełny czteroletni okres kadencji.

Niezależnie od powyższego naruszenia należy wskazać na niezrozumiały zakres regulacji art. 3 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. Ustawodawca wskazując w tym przepisie, iż „ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy” zdaje się przyjmować, iż w ogóle nie biegnie kadencja tych członków Rady. Można więc uznać, że ustawodawca przyjął pogląd, że skoro członkowie KRS wybrani spośród sędziów nie zostali wybrani zgodnie z Konstytucją, to nie sprawują w ogóle mandatu członka Rady. Brak jednoznacznego odniesienia się do powyższej kwestii w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazuje czy jest to świadomy zabieg ustawodawcy, czy też ma miejsce wadliwy sposób legislacji. Powyższe wątpliwości są również uzasadnione wobec wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy, iż „Projekt przesądza zatem o ciągłości działania KRS.” (druk sejmowy nr 219, str. 20).

W świetle ww. wskazanej argumentacji dotyczącej właściwego zakresu funkcjonowania KRS w obecnym składzie, w oparciu o regulacje ustawy z dnia 12 maja 2011 r. (potwierdzonej przywołanymi powyżej rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego) przyjęcie wykładni o braku ważności kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów jest całkowicie niedopuszczalne, a ponadto oznaczałoby powstanie niewyobrażalnych skutków w systemie wymiaru sprawiedliwości.

Mając na względzie powyższe należy jednoznacznie krytycznie odnieść się do możliwości przyjęcia na bazie art. 3 zaskarżonej ustawy koncepcji nieskutecznego nabycia członkostwa przez obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów. Jak wskazano powyżej rozumowanie takie nie znajduje oparcia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również w orzecznictwie sądów europejskich, a obowiązująca ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie art. 9a jest zgodna z Konstytucją, a w pozostałym zakresie korzysta z domniemania konstytucyjności. Podobnie, podjęte na podstawie powyższej ustawy czynności, w tym uchwały Sejmu o wyborze członków Rady, korzystają z domniemania zgodności z prawem. Przyjęcie stanowiska o nieskutecznym objęciu mandatu na podstawie obowiązującej obecnie normy art. 9a ustawy o KRS, ocenioną za zgodną z Konstytucją, oznaczałoby podważenie skuteczności uchwał podejmowanych przez obecny skład Rady. Prowadziłoby do wniosku, że nie doszło do skutecznego przedstawienia wniosków o powołania na stanowiska sędziowskie, a to z kolei rzutowałoby na ważność orzeczeń wydanych przez tak powołane osoby. Z perspektywy budowania zaufania obywateli

do państwa założenie nieskutecznego nabycia członkostwa przez obecnych członków KRS wybranych przez Sejm jest więc nie do zaakceptowania.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż w pierwotnej wersji art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o KRS (zamieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego projekt z dnia 11 stycznia 2024 r., Nr UD6) przewidywał wygaszenie kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów, natomiast uchwalona ustawa wskazuje w art. 3, że z dniem ogłoszenia wyników wyborów sędziowskich członków KRS „ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm”. Przyjęcie w zaskarżonej ustawie takiego brzmienia art. 3 może więc zostać uznane jako przyjęcie przez ustawodawcę stanowiska, że wobec braku ważności powołań członków Rady wybranych spośród sędziów aktualnie nie istnieje organ o nazwie „Krajowa Rada Sądownictwa”. Przyjęcie takiego stanowiska mogłoby mieć w przyszłości istotne znaczenie dla oceny statusu sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS podjętych po 6 marca 2018 r. oraz dla wydanych przez nich orzeczeń. Czym innym jest bowiem uznanie KRS za organ istniejący, ale wadliwie ukształtowany, a czym innym jest uznanie, że KRS w ogóle nie ma jako konstytucyjnego organu państwa. Nawet orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie daje podstaw do twierdzenia, że KRS nie istnieje. Przyjęcie założenia, na którym opiera się uchwalone przez Sejm brzmienie ustawy, może w przyszłości oznaczać, że wszystkie akty podjęte przez „nieistniejącą” KRS mogą również zostać uznane za nieistniejące z mocy prawa, a co za tym idzie – za nieskuteczne mogą zostać także uchwały wnioskujące o powołanie na urząd sędziego lub asesora podejmowane w ostatnich sześciu latach. Otworzyłoby to z kolei drogę do podważenia istnienia ponad trzech tysięcy powołań sędziów i asesorów dokonanych z udziałem KRS w latach 2018–2024, a nawet do złożenia ich z urzędu w drodze decyzji większości parlamentarnej w drodze ustawy. To zaś mogłoby prowadzić do kwestionowania ważności milionów wydanych przez tych sędziów i asesorów orzeczeń. Dlatego też przyjęte w zaskarżonej ustawie brzmienie art. 3 należy uznać za niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Na powyższe kwestie zwracał również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 25 kwietnia 2024 r. (VII.510.2.2024.JRO) skierowanym do Marszałka Senatu RP. Rzecznik zwrócił przy tym uwagę, iż wskazane powyżej możliwe rozumienie przez ustawodawcę brzmienia art. 3 zaskarżonej ustawy stworzyłoby „niebezpieczny precedens, bo byłby to pierwszy przypadek w historii III Rzeczypospolitej, gdy parlament uznaje konstytucyjny organ państwa za nieistniejący. Nawet w trakcie transformacji ustrojowej w 1989 r., kiedy powstała Krajowa Rada Sądownictwa jako organ decydujący o wyborze

kandydatów na sędziów, nie zdecydowano się na uznanie poprzedzającej jej Rady Państwa za organ nieistniejący. Ustawodawca konstytucyjny w imię pewności prawa nie zakwestionował *en bloc* ważności dokonanych przez Radę Państwa powołań sędziowskich, mimo że – co oczywiste – powołania dokonywane przez ten organ odbywały się w warunkach nie mających nic wspólnego z gwarancjami niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów”.

Tymczasem nie można w żadnym zakresie uznać, aby powołania sędziowskie dokonane z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami, były nieważne czy też nieistniejące.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że przyjęte w zaskarżonej ustawie brzmienie art. 3 narusza art. 2 Konstytucji poprzez przyjęcie regulacji wadliwej prawnie oraz w brzmieniu dopuszczającym wykładnię niemożliwą do zaakceptowania w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Tymczasem wykładnia ustawy musi być prowadzona w zgodzie z Konstytucją (art. 2 Konstytucji). Jeśli wykładnia ustawy nie może być dokonana w zgodzie z Konstytucją, to – jak wielokrotnie wskazywał TK – skutkuje to obaleniem konstytucyjności kontrolowanego przepisu. Przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego jest w rozpatrywanym wypadku tym bardziej niedopuszczalne, że KRS, działając w składzie konstytucyjnie określonym, występuje wobec innych organów władzy publicznej jako niezależny organ konstytucyjny stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc w tym zakresie jedną z głównych instytucji w systemie demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analiza przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. w zakresie przedstawionym w niniejszej części wniosku wskazuje na istnienie uzasadnionych wątpliwości konstytucyjnych co do zgodności treści przepisu wskazanego w pkt III *petitum* wniosku, to jest art. 3 zaskarżonej ustawy, dokonującego przerwania trwającej kadencji członków konstytucyjnego organu, z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji w odniesieniu do respektowania zasady trwałości konstytucyjnie określonej kadencji organu ukształtowanego zgodnie z Konstytucją.

IV. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ust. 1-4 z art. 184 w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżona ustawa wprowadza rozszerzenie zakresu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego o sprawy dotyczące:

- 1) rozpatrywania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady (art. 111 ust. 8–10 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r.);
- 2) rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady (art. 11t ust. 1–4 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r.).

Oznacza to, że zaskarżona ustawa przyznaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dodatkowe (nowe) kompetencje w zakresie rozpoznawania spraw dotyczących zaskarżania rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej (dalej również: PKW) związanych z procedurą wyborczą członków Krajowej Rady Sądownictwa. W zakresie nowych przyznawanych ustawą kompetencji Naczelny Sąd Administracyjny ma orzekać w zakresie zmiany lub utrzymania w mocy uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiającej przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz oceny ważności wyboru członka Rady.

Odnosząc się do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. w zakresie rozszerzenia kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyżej wskazane sprawy, nie można ich uznać za zgodne z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym.

Wskazanymi w pkt IV *petitum* wniosku wzorcami kontroli są:

- art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”,
- art. 177 Konstytucji: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”,
- art. 183 ust. 2 Konstytucji: „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”,

– art. 184 Konstytucji: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

W Konstytucji wyodrębniono dwa piony sądownictwa: sądownictwo powszechne z sądownictwem wojskowym zwieńczone Sądem Najwyższym oraz sądownictwo administracyjne zwieńczone Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 175 ust. 1). Między tymi pionami sądownictwa nie ma żadnych powiązań organizacyjnych, funkcjonalnych czy orzecznich. W szczególności art. 183 ust. 1 Konstytucji przesądza, że Sąd Najwyższy w zakresie orzekania sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych, a dodatkowo art. 183 ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż Sąd Najwyższy może wykonywać inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Natomiast norma wynikająca z art. 184 Konstytucji jednoznacznie ogranicza zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego do spraw związanych z kontrolą administracji publicznej. Oznacza to, iż konstytucyjnie został jednoznacznie odróżniony status i właściwość Sądu Najwyższego od statusu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powyżej wskazane normy konstytucyjne należy odczytywać jako brak możliwości ingerowania przez sądy powszechne i wojskowe w kompetencje sądów administracyjnych oraz brak możliwości ingerowania przez sądy administracyjne w kompetencje sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego.

Status Sądu Najwyższego określa art. 183 ust. 1 Konstytucji wyraźnie zastrzegając Sądowi Najwyższemu wyłączną kompetencję do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. Natomiast status Naczelnego Sądu Administracyjnego określa art. 184 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje możliwości powierzenia sądom administracyjnym innych spraw niż wyraźnie wskazane w tym przepisie. W zakres kompetencji przewidzianych ustawą zasadniczą dla Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych z całą pewnością nie wchodzi zaś kontrola PKW i czynności wyborczych dokonywanych przez PKW. Rozstrzyganie tych spraw nie polega bowiem na kontroli działalności administracji publicznej.

Określenie ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznawania spraw dotyczących zaskarżania rozstrzygnięć PKW związanych z procedurą wyborczą członków Krajowej Rady Sądownictwa nie może więc zostać uznane za zgodne z art. 183 ust. 1 i 2 (zakres kognicji Sądu Najwyższego), art. 184 (zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego) i art. 177 Konstytucji (zgodnie z którym

sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów). Sprzeciwia się temu charakter ustrojowy PKW oraz charakter spraw związanych z rozstrzygnięciami PKW, a także procedura postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i charakterystyka ustrojowa tego sądu.

Objęcie kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego spraw dotyczących zaskarżania rozstrzygnięć PKW związanych z procedurą wyborczą członków Krajowej Rady Sądownictwa ewidentnie pozostaje w kolizji z wyżej wskazanymi przepisami Konstytucji.

Nie sposób uznać, aby uprawnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego do sprawowania kontroli administracji publicznej obejmowało również sprawy dotyczące jakichkolwiek rozstrzygnięć związanych z procedurami wyborczymi prowadzonymi przez PKW. Funkcja Naczelnego Sądu Administracyjnego jest bowiem jednoznacznie określona na gruncie art. 184 Konstytucji. Brzmienie art. 184 Konstytucji nie obejmuje formuły, która znalazła się w art. 183 ust. 2 Konstytucji, czyli w przepisie regulującym właściwość Sądu Najwyższego. Przepis ten jednoznacznie bowiem wskazuje, iż Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

Natomiast w związku z brzmieniem art. 184 Konstytucji należy uznać, że określony w Konstytucji katalog spraw, które podlegają kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, jest katalogiem zamkniętym, w przeciwieństwie do otwartego katalogu spraw powierzonych sądom powszechnym oraz Sądowi Najwyższemu, gdzie ustawą można powierzyć temu sądowi sprawy niewymienione w Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że czynności wyborczych dokonywanych przez PKW nie da się zaliczyć do żadnej z kategorii kompetencji określonych w art. 184 Konstytucji, w związku z czym Naczelnny Sąd Administracyjny nie może być właściwy do orzekania w zakresie tych spraw.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Powszechnie przyjmuje się, że istotą prawa do sądu w sprawach wynikających z działań administracji publicznej jest przyznana adresatowi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, możliwość zainicjowania przed sądem administracyjnym postępowania służącego skontrolowaniu działalności administracji z punktu widzenia zgodności z prawem. Natomiast ze względu na zakres kognicji sądów administracyjnych, określony w art. 184 Konstytucji, w zakresie treści prawa do sądu przed tymi sądami nie mieści się uprawnienie do uzyskania wyroku rozstrzygającego sprawę administracyjną, zastępującego decyzję, czy inny akt organu administracji. Jednostka może

oczekiwać od sądu administracyjnego uchylenia aktu niezgodnego z prawem i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracji, który będzie związany oceną prawną i wskazaniem sądu.

Zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowoadministracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest, co do zasady, kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Istotne jest również, że skoro sądy administracyjne zajmują się kontrolą działalności administracji, to postępowanie przed tymi sądami jest dostosowane do orzekania o charakterze kasacyjnym, a nie reformatoryjnym. Sąd administracyjny nie posiada kompetencji do przejęcia sprawy do końcowego załatwienia, lecz orzeka co do zasady w przedmiocie legalności zaskarżonego aktu, co skutkuje uchyleniem aktu i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji (np. por. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08). To z kolei przekłada się na treść uprawnień stron postępowania przed sądem administracyjnym, np. na reguły postępowania dowodowego. Sąd administracyjny nie ustala bowiem stanu faktycznego sprawy (np. por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II FSK 1772/08). Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia sprawy.

Natomiast okoliczność, że sąd powszechny pozostaje władny w zakresie możliwości uchylenia lub zmiany w całości lub w części zaskarżonego rozstrzygnięcia, powoduje, że mamy do czynienia z sądową kontrolą powiązaną z uprawnieniem do orzekania co do istoty sprawy, a więc poddaniem treści rozstrzygnięć kontroli merytorycznej, a nie wyłącznie kontroli pod kątem legalności charakterystycznej dla sądownictwa administracyjnego. Z tych też względów powstaje zasadnicza wątpliwość, czy sprawy dotyczące stosowania przez PKW procedur wyborczych przy wyborze członków Krajowej Rady Sądownictwa nie powinny być rozpatrywane w zakresie odwoławczym przez Sąd Najwyższy w ramach spraw należących do sądownictwa powszechnego.

Również w świetle dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego można przyjąć, że sprawiedliwość proceduralna stanowi w istocie odzwierciedlenie nakazu takiego ukształtowania rozwiązań procesowych, aby zapewniały one należyte i sprawiedliwe rozpoznanie sprawy, z poszanowaniem uprawnień stron i uczestników postępowania, które powinny być traktowane w sposób podmiotowy (np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06, 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06, 12 lipca 2011 r. sygn. akt SK 49/08): zob. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Komentarz*

do art. 45 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-89*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1131).

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 184 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, iż NSA oraz sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej. Tak więc kognicja sądów administracyjnych odnosi się do kontroli działalności organów, które można uznać za element administracji publicznej. Przyjmuje się, iż zawarte w art. 184 Konstytucji pojęcie administracji publicznej obejmuje ogół podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, tj. organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz samorządowe kolegia odwoławcze.

Należy więc uznać, iż tak określony katalog podmiotów nie obejmuje PKW, której usytuowanie ustrojowe jest szczególne, choć nie stanowi ona organu konstytucyjnego. Zgodnie z art. 157 § 1 kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów i referendów (zob. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych* [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 43). Skład tego organu oraz zasady jego kształtowania zbliżają go do władzy sądowniczej, jednak w doktrynie wyklucza się jednoznacznie taką charakterystykę PKW. Jakkolwiek ustrojowy charakter tego organu jest źródłem poważnych rozbieżności (por. A. Sokała, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 69-72), to w kontekście przedmiotowej sprawy istotne jest, że PKW nie sposób zaliczyć do organów administracji publicznej. Co warto podkreślić, takie stanowisko zajął także NSA, stwierdzając, że: „Państwowa Komisja Wyborcza, realizując zadania m.in. wynikające z kalendarza wyborczego, nie wykonuje typowych funkcji administracji publicznej, gdyż nie jest organem administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 pkt 3 k.p.a. Państwowa Komisja Wyborcza, jak i pozostałe organy wyborcze, nie są podmiotami powołanymi, z mocy prawa, do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej” (por. postanowienie NSA z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11). W tym samym orzeczeniu NSA zauważył, że: „[s]koro zadania i czynności podejmowane przez PKW, w ramach procedury wyborczej, nie są i nie mogą być władczymi działaniami organów administracji publicznej, to nie podlegają one kognicji sądów administracyjnych”. Analogiczne stanowisko zajął NSA w postanowieniu z dnia 12 września 2023 r., sygn. akt II OSK 1627/23 wskazując, iż „podkreślenia wymaga, że komisarz wyborczy, jak również Państwowa Komisja Wyborcza nie wykonują typowych funkcji administracji publicznej, gdyż nie są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Nie są to podmioty powołane, z mocy prawa, do załatwiania spraw z

zakresu administracji publicznej. Przepisy Kodeksu wyborczego stanowią szczególny reżim normatywny odnoszący się wyłącznie do procedury organizacji i przeprowadzenia wyborów, jak również określający przesłanki materialnoprawne i tryb wygaszania pochodzących z wyborów mandatów. Nie jest to postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych należących do właściwości tych organów, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (por. postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro zadania i czynności podejmowane przez komisarza wyborczego nie są i nie mogą być władczymi działaniami organu administracji publicznej, to nie podlegają one - poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi w Kodeksie wyborczym - kognicji sądów administracyjnych. Dlatego też, wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie, nie można uznać, by wskazane pismo stanowiło decyzję administracyjną.”.

Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14 wskazał, iż „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów (zob. art. 157 § 1 k.w.), wypełnia zadania związane z przeprowadzeniem wyborów (określone w art. 160 § 1 k.w.), tym niemniej jej orzeczenia nie noszą charakteru rozstrzygnięć sądowych. PKW jest kwalifikowana zwykle jako organ ochrony i kontroli prawa (zob. przykładowo S. Jaworski, Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa, [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 83-86). Sędziowie wchodzący w skład PKW pełnią swoje funkcje w tym organie niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu. Pracując w organach wyborczych sędziowie są urzędnikami wyborczymi, i nie korzystają z atrybutu niezawisłości sędziowskiej (zob. A. Kisielewicz, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014, s. 363), aczkolwiek doświadczenie i zaangażowanie sędziów jest kluczową gwarancją dla rzetelności przeprowadzenia wyborów”.

Także doktryna podkreśla odrębny charakter PKW wskazując, iż Państwowa Komisja Wyborcza jest organem państwowym usytuowanym najwyżej w strukturze administracji wyborczej w Polsce, niezależnym od innych władz państwowych, stałym i zawodowym. Ze względu na swój sędziowski skład i związaną z tym apolityczność, bezstronność i kompetencje gwarantuje przeprowadzanie wolnych i demokratycznych wyborów. Komisja nie jest jednakże organem typu sądowego. Ustrój, zadania i kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej pozwalają na uznanie tego organu za organ ochrony i kontroli prawa (tak F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej...*, s. 257; szerzej zaś S.J. Jaworski,

Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa [w:] Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 83–86).

Nie można zatem uznać za uzasadnione przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji polegającej na wprowadzeniu w regulacjach art. 111 ust. 8 oraz art. 11t ust. 1 zaskarżonej ustawy możliwości zaskarzania uchwał PKW do NSA oraz wskazanie w art. 111 ust. 10 oraz 11t ust. 3, iż do takich skarg (protestów) mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, a więc odnoszące się do skarg na decyzje administracyjne. Jak wskazano bowiem powyżej, PKW nie może zostać uznana za organ administracji publicznej, a tym bardziej nie można przyjmować iż podejmowane przez ten organ uchwały mogą zostać uznane za decyzje administracyjne.

Nie bez znaczenia jest również dokonanie przez ustawodawcę odstępstwa od funkcjonującego obecnie systemowego rozwiązania polegającego na kognicji sądownictwa powszechnego w odniesieniu do zaskarzanie rozstrzygnięć organów wyborczych. Ustawodawca wprowadził w zaskarżonej ustawie odstępstwo od zasady przyjętej na gruncie kodeksu wyborczego, wedle której sądem sprawującym kontrolę nad prawidłowością postanowień oraz uchwał PKW, jak również właściwym do rozpatrywania protestów wyborczych jest Sąd Najwyższy (por. np. art. 205 § 1, art. 218 § 3 oraz art. 241 § 1 kodeksu wyborczego). Przy czym w przypadku protestów wyborczych w wyborach samorządowych, na zasadzie wyjątku, właściwym do rozpoznania jest sąd okręgowy (art. 392 § 1 kodeksu wyborczego), a więc sąd z zakresu sądownictwa powszechnego, a nie sądownictwa administracyjnego. Tymczasem w przypadku wyborów przeprowadzanych w celu wyłonienia reprezentantów środowiska sędziowskiego do składu Krajowej Rady Sądownictwa przyjęto, że organem, przed którym uprawnieni będą mogli realizować prawo do sądu w sprawach odmowy przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady (art. 111 ust. 8) oraz w sprawach protestów wyborczych (art. 11t ust. 1), będzie Naczelny Sąd Administracyjny. Projektodawca w żaden sposób nie umotywowował swojej propozycji w tym zakresie, natomiast zgodnie z pierwotnym brzmieniem projektu, kognicja we wskazanych powyżej sprawach miała przysługiwać Sądowi Najwyższemu.

Również w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11 podniesiono, iż kodeks wyborczy przewiduje jedynie wyjątkowo kompetencje sądu administracyjnego w sprawach objętych tym kodeksem, wskazując regulacje art. 384 § 1 i w art. 493 § 1 kodeksu wyborczego, w których przewidziano możliwość złożenia

skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego (odpowiednio wójta). Jakkolwiek w obecnym stanie prawnym kodeks wyborczy przewiduje również kognicję sądów administracyjnych w sprawach wskazanych w art. 12 § 13 (utworzenie obwodów głosowania) oraz art. 420 § 1 i art. 456 § 1 (utworzenie okręgów wyborczych), to jednak należy uznać, iż kognicja sądów administracyjnych w sprawach związanych z organizacją wyborów pozostaje wciąż incydentalna. Należy przy tym zauważyć, iż wskazane w kodeksie wyborczym sytuacje związane z możliwością wnoszenia środków zaskarżenia do sądów administracyjnych pozostają w związku z rozstrzygnięciami związanymi z działalnością samorządu terytorialnego. Ponadto żadne regulacje kodeksu wyborczego nie przewidują możliwości zaskarżania do sądów administracyjnych rozstrzygnięć podejmowanych przez naczelną komisję wyborczą – Państwową Komisję Wyborczą.

Istotne jest również, iż sprawy analogiczne do objętych zaskarżonym regulacjami w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. zostały jednoznacznie w kodeksie wyborczym objęte kognicją Sądu Najwyższego. O czym była także mowa powyżej odnosi się to do kontroli nad prawidłowością postanowień oraz uchwał PKW, w tym dotyczących utworzenia komitetów wyborczych czy rejestracji kandydatów, jak również rozpatrywania protestów wyborczych (por. np. art. 205 § 1, art. 218 § 3 oraz art. 241 § 1 kodeksu wyborczego). Należy więc uznać, iż wolą ustawodawcy nie było dotychczas otwieranie drogi sądowoadministracyjnej w sprawach wyborczych, lecz poddanie ich właściwości Sądu Najwyższego w ramach spraw należących do sądownictwa powszechnego.

Reasumując, za w pełni zasadne należy uznać stanowisko, iż w sprawach takich powinien orzekać Sąd Najwyższy w ramach sądownictwa powszechnego. Powyższe oznacza, że w świetle wskazanego standardu wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego: rodzaju spraw, charakterystyki ustrojowej danego typu sądu, czy wreszcie stosowanej przed tym sądem procedury, można mieć zasadnicze wątpliwości odnośnie do racjonalności i konstytucyjności przyjętych rozwiązań w odniesieniu do wynikającej z ustawy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących czynności wyborczych PKW przy wyborze członków Krajowej Rady Sądownictwa w sferze prokonstytucyjnego definiowania sądu właściwego.

Odnosnie do zagadnienia zakresu kognicji sądów administracyjnych w doktrynie można spotkać stanowisko, iż ustawodawca zwykły może poszerzać kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego ponad uprawnienia przyznane w art. 184 Konstytucji. Zastrzega się jednak, że tego typu rozwiązania powinny mieć charakter wyjątkowy, bo mogą prowadzić do zawężenia prawa do sądu i zniekształcenia konstytucyjnych zasad podziału właściwości

między sądy powszechne i sądy administracyjne (np. L. Garlicki, *Komentarz do art 184*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005). Jest zatem ewidentne, że nawet stanowiska dopuszczające powierzenie sądownictwu administracyjnemu rozpoznawania określonych spraw sytuujących się poza kontrolą działalności administracji publicznej, akcentują jednak wyjątkowy charakter tego rodzaju działania (np. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 568-569; wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Na tle art. 184 Konstytucji formułowane jest także stanowisko doktryny w całości wykluczające przekazywanie sądom administracyjnym innych spraw niż kontrola działalności administracji publicznej, a sądom powszechnym sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej. Na tym tle zaznacza się na przykład, że w warunkach Konstytucji ustawodawca nie ma już swobodnego uznania, czy dany rodzaj sprawy należeć ma do sądów powszechnych, czy też do sądów administracyjnych (W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9). Nie można więc uznać, aby swoboda ustawodawcy w tym zakresie obejmowała również powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dodatkowych kompetencji, wykraczających poza obszar zadań wynikających z art 184 Konstytucji. Ponadto, skoro w treści powyższego unormowania konstytucyjnego brak jest odpowiednika dla unormowania art. 183 ust 2 Konstytucji, za nieuzasadnione uznać należałoby całkowicie „symetryczne” traktowanie obydwu sądów „najwyższych” w RP (Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) (np. B. Naleziński [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, art. 184).

Co do zasady również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że właściwość rzeczowa Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli działalności administracji publicznej, natomiast przekazanie sądom administracyjnym do rozpoznania innych spraw jest możliwe z uwzględnieniem określonych kryteriów. Trybunał Konstytucyjny dał temu jednoznaczny wyraz, między innymi w wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18, wskazując, że kryteria, które należy uwzględniać przy określaniu zakresu kognicji sądów administracyjnych wynikają z:

- rodzaju spraw (np. wyroki TK z dnia: 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01 oraz postanowienie z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt K 32/98) albo ich charakteru (por. wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01 oraz wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99);

- charakterystyki ustrojowej danego typu sądu: sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania - ze względu na jego specjalizację lub miejsce w strukturze sądownictwa (wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. SK akt 17/07);
- procedury stosowanej przez konkretny rodzaj sądu: Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury (powołany wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 17/07);
- konieczności zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie milczenia ustawodawcy należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (np. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, odwołujący się do wyroku TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97 czy wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Należy przy tym podnieść, iż wszystkie powyżej wskazane kryteria są oceniane w kontekście możliwości uznania, że chodzi o kontrolę działalności administracji publicznej.

Tym samym przepis art. 184 Konstytucji należy odczytywać w związku z art. 177 Konstytucji, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Nie ulega zatem wątpliwości, że to sądom powszechnym ustawa zasadnicza przekazała generalną właściwość w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Natomiast zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowniczoadministracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Oznacza to, że charakter spraw związanych z podejmowaniem przez Państwową Komisję Wyborczą rozstrzygnięć dotyczących czynności wyborczych jednoznacznie wyklucza możliwość orzekania w takiej sprawie przez sądy administracyjne.

Rozszerzenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w przyjętym w ustawie zakresie nie jest również uzasadnione żadnym z pozostałych z wymienionych wyżej kryteriów. Ani procedura, w której sprawy wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa są rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwala na przekazanie tego rodzaju spraw temu sądowi. Z tych też względów kwestia kontroli rozstrzygnięć dotyczących wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa powinna podlegać Sądowi Najwyższemu w ramach sądownictwa powszechnego, analogicznie jak w sprawach związanych z procedurą wyborczą, w sposób przyjęty w kodeksie wyborczym.

Stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny potwierdza więc konkluzję, że na gruncie obowiązujących norm ustrojowych ustawodawca nie może dowolnie kształtować zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powyższe jest uzasadnione również tym, iż poddanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu orzekania w sprawach wyborczych rozstrzyganych przez PKW w żaden sposób nie koreluje z dotychczasową funkcją Naczelnego Sądu Administracyjnego, który co do zasady nie prowadzi postępowania dowodowego oraz bada akty stosowania prawa wyłącznie pod kątem ich legalności. Oznacza to, że w świetle powyżej wskazanego standardu wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a dotyczącego: rodzaju spraw, charakterystyki ustrojowej danego typu sądu, czy wreszcie stosowanej przed tym sądem procedury, nie można zaaprobować racjonalności i konstytucyjności przyjętych rozwiązań w odniesieniu do poszerzenia katalogu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego i objęcia nimi spraw wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa. Naruszałoby to bowiem art. 184 oraz art. 183 ust. 2 i art. 177 Konstytucji w kontekście zasady rozdzielenia ustrojowego oraz kognicyjnego sądów i jego skutków w sferze prokonstytucyjnego definiowania sądu właściwego.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż przepisy zaskarżonej ustawy obejmujące określenie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego są niespójne z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, z 2023 r. poz. 1615; dalej PrUSA). Wydają się bowiem być niewystarczające wobec brzmienia art. 1 § 1 PrUSA, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Należy podkreślić, że po wejściu w życie ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. przepisy PrUSA w ogóle nie będą odnosić się do kwestii kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu administracyjnego w postępowaniu związanym z rozpatrywaniem skarg i protestów na działania PKW dotyczących procedury wyboru członków KRS.

Dokonując oceny regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. należy także wskazać, iż zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji obowiązkiem ustrojodawcy jest zagwarantowanie prawa do właściwego sądu. Tymczasem analiza wprowadzonych regulacji uzasadnia wątpliwości w zakresie zgodności przyjętych rozwiązań z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście oceny, czy wprowadzana procedura gwarantuje, że sprawy będą

rozstrzygane przez właściwy sąd. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje jednostce prawo do rzetelnego rozpoznania jej sprawy przez właściwy sąd. Sąd właściwy w rozumieniu konstytucyjnym należy przy tym interpretować także jako sąd kompetentny, przygotowany i zdolny do podjęcia sprawiedliwego orzeczenia (np. wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07). W pełni zasadna jest więc teza, że ze względu na charakter postępowania w sprawach dotyczących oceny czynności wyborczych PKW, a także generalny sposób prowadzenia postępowań przez Naczelny Sąd Administracyjny, sąd ten nie spełnia warunku właściwego sądu do rozpoznawania tych spraw.

Również w literaturze podkreśla się w odniesieniu do kognicji sądów administracyjnych, że arbitralne i ustrojowo nieuzasadnione przekazywanie pewnych kompetencji (w przedmiotowej sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego) może stanowić naruszenie prawa do sądu właściwego, tj. również takiego, który nie tylko nie jest merytorycznie przygotowany do rozpatrywania konkretnych spraw, ale i również takiego, który nie dysponuje właściwymi i jemu bezpośrednio dedykowanymi „instrumentami proceduralnymi” (M. Wiącek, *Komentarz do art. 184, [w:] Konstytucja. Komentarz*, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

Także Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd znaczy między innymi, że kompetencje sądów powinny być tak ukształtowane, by zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wolności i praw jednostki. Takie określenie gwarantuje dostęp do sądu, nie jest jednak wystarczające z punktu widzenia prawa do sądu właściwego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konieczne jest zatem określenie w obowiązujących przepisach, który sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy. W związku z powyższym przepisy określające właściwość sądu mają nie tyle charakter porządkowy, co gwarancyjny. Charakter ten wynika z konstytucyjnego prawa do bycia sądzonym przez sąd właściwy. Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania - czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa. Innymi słowy sama Konstytucja wyznacza w dużej mierze zakres przedmiotowy prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury (zob. postanowienie TK z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. Ts 59/03)” (wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

Należy uznać, iż Naczelny Sąd Administracyjny ze względu na swój konstytucyjny charakter, jak i zakres swoich dotychczasowych kompetencji, nie jest odpowiednim sądem do pełnienia roli sądu dokonującego oceny sposobu stosowania procedur wyborczych. Powierzenie bowiem Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kognicji w tych sprawach nie jest zgodne z konstytucyjnym powołaniem sądów administracyjnych do „kontroli administracji publicznej”. Przepisy zaskarżonej ustawy nie tworzą więc w pełni odpowiednich gwarancji dostępu uprawnionego do sądu właściwego, tj. takiego, którego cechy, właściwości, jak i odpowiednie „proceduralne” obudowanie stwarzają pewność jego właściwego funkcjonowania.

Istotne jest także, iż ocena poprawności regulacji przyjętych przez ustawodawcę powinna być dokonywana również poprzez ocenę uzasadnienia zakresu wprowadzanych zmian w obowiązujących przepisach. Tymczasem rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zamieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego i podlegający konsultacjom przewidywał właściwość Sądu Najwyższego w zakresie rozpatrywania skarg i protestów związanych z wyborem członków KRS (projekt z dnia 11 stycznia 2024 r. Nr UD6 – Art. 1 pkt 2 w zakresie dodawanego art. 11 c ust. 22 oraz Art. 1 pkt 3 w zakresie dodawanego art. 11 h ust. 2–4). Natomiast projekt skierowany przez Radę Ministrów do Sejmu (druk nr 219) przewidywał już właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie rozpatrywania powyższych skarg i protestów. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje jedynie bardzo lapidarnie, iż: „Projekt przewiduje możliwość zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiającej przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka KRS.” (zob. pkt 9 lit. d na str. 17 uzasadnienia) oraz że: „Ustawa przewiduje możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru członka KRS. Taki protest powinien być rozpatrywany przez Naczelny Sąd Administracyjny przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.” (zob. pkt 18 na str. 18 uzasadnienia).

Zarazem jednak uzasadnienie w żaden sposób nie odnosi się do wyjaśnienia podstawowych kwestii:

- dlaczego przyjmowany zakres ustawy odrzuca dotychczasowy model postępowania w zakresie spraw wyborczych, przewidujący kognicję Sądu Najwyższego w tego typu sprawach,
- co predestynuje Naczelny Sąd Administracyjny do rozszerzenia jego kompetencji orzekania w sprawach wyborczych,

- czy przyjęte rozwiązanie zgodne jest z konstytucyjnym unormowaniem funkcji i zadań sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, zawartym w art. 183 i art. 184 Konstytucji.

Do tych kwestii wnioskodawca projektu ustawy w ogóle się w pisemnym uzasadnieniu nie odniósł i nie wyjaśnił, dlaczego odrzuca jurysdykcję Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych na rzecz przyznania tych kompetencji Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Wskazywano na to również w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (zob. opinia z dnia 23 kwietnia 2024 r. do druku nr 68 – str. 13).

W powyższym kontekście istotne jest, iż z perspektywy konstytucyjnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) powinno być możliwe wykazanie, dlaczego uchwalana regulacja jest rzeczywiście niezbędna w demokratycznym państwie, jakie przesłanki uzasadniają wprowadzenie konkretnych rozwiązań i czy nie naruszają one istoty gwarantowanych jednostce praw (np. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 23 i nast.). Wkroczenie w sferę materii ustawowej, szczególnie wtedy, gdy dotyczy to realizacji prawa do sądu, musi pozostawać w zgodzie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Badanie tej zgodności odbywa się w oparciu o trzy kryteria:

- przydatności – ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu, w tym, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (np. wyroki TK z dnia: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07),
- konieczności (efektywności) - ocena następuje w oparciu o wykazanie niezbędności ingerencji ustawodawcy w określoną sferę. W tym zakresie stawia się przed ustawodawcą - „z jednej strony (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów” (np. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05);
- proporcjonalności *sensu stricto* - ocena ma na celu stwierdzenie czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości mających nastąpić) celów oraz korzyści. W praktyce zatem „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób,

bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu” (np. wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

Treść uzasadnienia projektu ustawy, jak i dyskusja parlamentarna nad uchwaleniem ustawy, nie dostarczyły argumentów uzasadniających, dlaczego to właśnie Naczelny Sąd Administracyjny miałby zostać sądem właściwym do rozpatrywania spraw w zakresie zdefiniowanym w zaskarżonej ustawie. Nie wykazano możliwości uznania spraw przekazywanych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego jako spraw dotyczących „kontroli działalności administracji publicznej”, jak również nie uzasadniono konieczności zmiany zakresu nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy w sposób odmienny od już ukształtowanego w analogicznych sprawach i, wreszcie, nie dokonano weryfikacji proceduralnych możliwości wywiązania się Naczelnego Sądu Administracyjnego z nałożonych na niego obowiązków w odniesieniu do wykazania realnej skuteczności stosowania przyjętych rozwiązań, także w powiązaniu z poszanowaniem konstytucyjnej zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji: wyroki TK z dnia: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Fundamentalnym założeniem towarzyszącym demokratycznemu procesowi stanowienia prawa jest to, aby ustawodawca nie przyjmował takich regulacji, których efektem będzie obniżenie dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej, a w szczególności przyjmowania takich rozwiązań, które są w oczywisty sposób sprzeczne z Konstytucją. Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy” (np. wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04), a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy” (np. wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem” (np. powołany wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04).

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analiza przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. w zakresie przedstawionym w pkt IV wniosku wskazuje na istnienie uzasadnionych wątpliwości konstytucyjnych co do zgodności treści przepisów wskazanych w pkt IV *petitum*

wniosku, to jest art. 1 pkt 3 zaskarżonej ustawy w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ust. 1–4 definiujących wyłączną właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach przekazywanych do jego kompetencji z art. 184 w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do respektowania zasady rozdzielenia ustrojowego oraz kognicyjnego sądów i jego skutków w sferze prokonstytucyjnego definiowania sądu właściwego.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, flowing letters and a long horizontal stroke at the end.