



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 16 stycznia 2026 r.

Pozycja 5

WYROK

z dnia 20 listopada 2025 r.

Sygn. akt Kp 2/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniach 5 czerwca i 20 listopada 2025 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa 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,
- 2) art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 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,
- 3) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji,
- 4) art. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 111 ust. 1-4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269, ze zm.), 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,

o r z e k a:

1. Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest niezgodny 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269, ze zm.), jest niezgodny 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.

4. Ustawa powołana w punkcie 1 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.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 1 sierpnia 2024 r., Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca, Prezydent) wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: kontrolowana ustawa). Zarzucił niezgodność:

1) kontrolowanej ustawy 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;

2) art. 2 ust. 2 kontrolowanej 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;

3) art. 3 kontrolowanej ustawy z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji;

4) art. 1 pkt 3 kontrolowanej ustawy, w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ust. 1-4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), 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 uzasadnieniu wniosku Prezydent wskazał na zarzuty związane z procedurą uchwalenia kontrolowanej ustawy wynikające z bezprawnego i trwałego zablokowania możliwości wykonywania mandatu przez posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, w związku z czym skład Sejmu, który podjął prace legislacyjne nad ustawą, należy uznać za niepełny, a tym samym niezgodny z unormowaniami Konstytucji, co dotyczy także kontrolowanej ustawy uchwalonej przez tak ukształtowany Sejm.

Zdaniem Wnioskodawcy, rozwiązania przyjęte w kontrolowanej ustawie budzą poważne wątpliwości konstytucyjne związane z biernym prawem wyborczym sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS, Rada), kwestionowaniem prerogatywy Prezydenta do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz zasad niezawisłości sędziowskiej, równoważenia się władz, a także legalizmu.

Ponadto, zdaniem Prezydenta, sposób przerwania kadencji obecnego składu KRS budzi wątpliwości co do tego, czy ta regulacja narusza wprost określoną w Konstytucji kadencję Rady.

Natomiast przyjęty w zaskarżonej ustawie model postępowania, który zakłada, że w odniesieniu do uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (dalej także: PKW) dotyczących weryfikacji prawidłowości zgłoszeń na członków Rady oraz ustalenia wyników wyboru członków Rady, przysługuje odpowiednio skarga lub protest do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), może przeczyć zasadom określającym kognicję sądów powszechnych i sądów administracyjnych oraz prawa do sądu.

1.1. W ramach zarzutu z punktu I. *petitum* wniosku, Wnioskodawca zakwestionował zgodność całej 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. Uzasadniając ten zarzut, Prezydent przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2024 r., sygn. K 7/24 (OTK ZU A/2024, poz. 60), w którym Trybunał stwierdził niezgodność 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. 7 w związku z art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 i art. 96 ust. 1 Konstytucji. We wspomnianym wyroku Trybunał ustalił, że Marszałek Sejmu podjął bezprawne działania, które doprowadziły do trwałego wykluczenia z prac Sejmu dwóch posłów (Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika), co spowodowało, że organ procedujący w składzie ukształtowanym wskutek bezprawnych czynności Marszałka Sejmu, które uniemożliwiły konkretnym posłom udział w pracach legislacyjnych nie może być zakwalifikowany jako Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. W konsekwencji uchwalenie ustawy przez niewłaściwie ukształtowany organ prowadzi do jej niekonstytucyjności.

Prezydent zwrócił uwagę, że posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik, wskutek następnych i arbitralnych czynności Marszałka Sejmu, zostali pozbawieni prawa do wykonywania mandatu posła na zasadach wskazanych w Konstytucji i ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 907), w tym uczestniczenia w pracach nad zaskarżoną ustawą, w szczególności prawa głosowania. Zostali oni pozbawieni prawa do wykonywania mandatu przed pierwszym czytaniem projektu kontrolowanej ustawy i nie mogli wziąć udziału w procedurze jej uchwalenia podczas wszystkich trzech czytań projektu ustawy.

Jednocześnie, jak wskazał Prezydent, wyborcy, którzy oddali głos na posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika zostali pozbawieni swojej reprezentacji w Sejmie, a ponadto doszło do zmiany układu sił politycznych w Sejmie poprzez faktyczne zmniejszenie liczby mandatów partii opozycyjnej. Zmiana ta była skutkiem arbitralnych czynności Marszałka Sejmu, który na co dzień jest także przedstawicielem określonej partii politycznej, współtworzącej aktualną większość parlamentarną.

Wspomniane czynności podjęte przez Marszałka Sejmu zostały ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wspomnianego wyroku 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. Ich skutkiem było wadliwe ukształtowanie składu Sejmu, a w konsekwencji także wadliwość trybu ustawodawczego. Przywołana ocena Trybunału, w opinii Prezydenta, zachowuje pełne odniesienie w niniejszej sprawie.

Prezydent wyjaśnił, że zgodnie z zasadą legalizmu organy władzy publicznej mogą czynić jedynie to, co zostało im przez prawo wyraźnie dozwolone, a podstawą wszelkich działań organów muszą być normy kompetencyjne. Jeżeli ich nie ma, to organ nie ma możliwości dokonania określonej czynności, a ponadto niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Organy władzy publicznej mają także obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań.

Procedowanie przez Sejm nad kontrolowaną ustawą 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. Z tego względu kontrolowana ustawa jest niezgodna z tym przepisem.

Organy Sejmu, 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.

Prezydent zwrócił także uwagę, że wszystkie przepisy Konstytucji dotyczące parlamentu oraz jego członków są pochodną zasady zwierzchnictwa Narodu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji 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. Prezydent wyjaśnił również, że ze względu na treść, jak i znaczenie art. 4 ust. 2 oraz art. 104 ust. 1 Konstytucji, arbitralne pozbawienie mandatu posła uniemożliwia mu zarówno reprezentowanie Narodu, jak i sprawowanie władzy w jego imieniu, gdyż pojęcie reprezentacji łączy się z kompetencją do podejmowania decyzji w imieniu Narodu.

Z kolei, zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji Sejm składa się z 460 posłów. Prezydent wskazał, że istotą tego przepisu jest określenie składu ilościowego Sejmu, jako najważniejszego organu przedstawicielskiego w Polsce, który realizuje szczególną rolę ustrojową. Polega ona na konkretyzacji jednej z naczelných konstytucyjnych zasad, a mianowicie określonej w art. 4 ust. 2 Konstytucji zasady, że Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli. Jednakże długotrwałe „zablokowanie” możliwości wszczęcia procedury obsadzenia wygasłego, zdaniem Marszałka Sejmu, mandatu jest sytuacją bez precedensu i nie ma oparcia w obowiązujących normach prawnych. Skutkiem tej sytuacji było także długotrwałe pozbawienie reprezentacji wyborców, którzy oddali głos na swojego reprezentanta w swoim okręgu wyborczym.

W konsekwencji, również ustawa wydana przez organ, który nie spełnia konstytucyjnych wymogów przedstawicielstwa i sprawowania mandatu, stanowi naruszenie wspomnianych przepisów. Konstytucja określa precyzyjnie liczebny skład Sejmu i jednocześnie nakazuje ustawodawcy bezwarunkowe wprowadzenie procedur, w oparciu, o które ten skład miałby być uzupełniany. Ponieważ doszło do bezprawnego i trwałego zablokowania możliwości wykonywania mandatu przez posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, to skład Sejmu należy uznać za niepełny, i tym samym niezgodny z art. 96 ust. 1 Konstytucji. Za niezgodną z art. 96 ust. 1 Konstytucji należy uznać także ustawę pochodzącą od takiego organu.

1.2. W ramach zarzutu z punktu II. *petitum* wniosku, Prezydent zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, w pierwszych wyborach przeprowadzanych w myśl przepisów tej ustawy prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS, 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 przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS. Prezydent zauważył, że tym samym ustawodawca pozbawił, co do zasady, w pierwszych wyborach do KRS biernego prawa wyborczego wszystkich sędziów, którzy zostali powołani przez Prezydenta 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.).

Jak wskazał Wnioskodawca, pozbawienie biernego prawa wyborczego pewnej grupy sędziów wynika z rzekomej utraty niezależności przez KRS, ukształtowanej na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r. Utrata niezależności KRS miała być następstwem sprzecznego z Konstytucją trybu wyboru sędziów na członków KRS.

Zdaniem Prezydenta, rozwiązanie przyjęte w art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy budzi poważne wątpliwości konstytucyjne i nie uwzględnia dotychczasowych standardów konstytucyjnych, jakie zostały ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, związanych między innymi z: biernym prawem wyborczym sędziów do KRS, niedopuszczalnością kwestionowania prerogatywy Prezydenta do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej, a także równoważenia się władz oraz legalizmu.

Po pierwsze, jak zauważył Prezydent, rzekoma wadliwość podstaw prawnych funkcjonowania KRS, ukształtowanej na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r., nigdy nie została skutecznie zakwestionowana w procedurze kontroli konstytucyjności. Po drugie, wyrokiem z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 Trybunał Konstytucyjny ocenił konstytucyjność art. 9a ustawy o KRS po zmianach wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2017 r. i 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. Ponadto Prezydent zaznaczył, 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, a dokonywanie wykładni przepisów prawa wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za działanie *contra legem*. Zatem, kategoryczna ocena przyjęta przez ustawodawcę o ukształtowaniu składu KRS z naruszeniem przepisów Konstytucji, w sytuacji, w której art. 9a ustawy o KRS przeszedł kontrolę konstytucyjności, jest sprzeczna z zasadą legalizmu przewidzianą w art. 7 Konstytucji. Po trzecie, jak wskazał Prezydent, całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie, że rzekomo wadliwy sposób wyłaniania sędziów do KRS ma skutkować *a priori* uznaniem wszystkich sędziów powołanych na wnioski tego organu za niespełniających kryterium niezależności i bezstronności. Jest to w oczywisty sposób sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym wpływu niekonstytucyjności określonych rozwiązań ustawowych związanych z KRS na ważność i skuteczność nominacji, ale także z orzecznictwem TSUE.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 Konstytucji, Prezydent wskazał, że w myśl art. 186 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co zgodnie z orzecznictwem Trybunału oznacza czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym.

Z kolei, 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 zatem sędziowie. W świetle art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, jednoznacznie i precyzyjnie określone jest bierne prawo wyborcze do Rady, które obejmuje wszystkich sędziów powołanych przez Prezydenta. Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu w stanie czynnym na kandydowanie do Krajowej Rady Sądownictwa, gdyż Konstytucja nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych w tym zakresie.

Natomiast, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Przepis ten nie uprawnia do ingerencji ustawodawczej w konstytucyjny skład KRS, gdyż zawiera on jedynie delegację do określenia

ustroju, zakresu działania, trybu pracy Rady oraz sposobu wyboru jej członków. Jak wskazał Prezydent, skład KRS został wprost określony w art. 187 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie nie może on zostać zmieniony lub ograniczony. Przepis ten nie upoważnia ustawodawcy do ustanawiania dodatkowych reguł w zakresie biernego prawa wyborczego sędziego do KRS. Prezydent wyjaśnił, że 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 NSA, powinno mieć równe szanse udziału w wyborze do Rady. Wnioskodawca stwierdził także, że ustawodawca na podstawie poglądów ideologicznych nie może dokonywać selekcji grup sędziów, którym przysługuje, a którym nie przysługuje bierne prawo wyborcze do KRS, w tym w drodze przepisów ustawowych o charakterze przejściowym.

Art. 32 Konstytucji stanowi z kolei, że 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 art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa, które posiadają daną cechę istotną (relewantną), bez dyskryminowania ani faworyzowania. Odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną jest odstępstwem od zasady równości. Przenosząc to stwierdzenie na grunt niniejszej sprawy, zdaniem Prezydenta, należy uznać, że rozwiązanie przewidziane w art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy jest niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Rozwiązanie to w sposób nieuprawniony zawęży wskazaną normę konstytucyjną i opiera się na niedopuszczalnym różnicowaniu statusu sędziów przy zastosowaniu kryterium momentu ich powołania do pełnienia funkcji orzeczniczych.

W odniesieniu do naruszenia art. 187 ust. 4 Konstytucji, Prezydent wskazał, że określone w tym przepisie ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiałami, które dotyczą składu KRS wyraźnie uregulowanego w Konstytucji, a ustawodawca nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł związanych z tym, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a któremu to prawo nie przysługuje. Skład KRS i wynikające z niego bierne prawo wyborcze każdego sędziego jest materią konstytucyjną i nie można modyfikować go bez konstytucyjnego upoważnienia. Jak stwierdził Prezydent, ustawodawca pozbawiając w pierwszych wyborach do KRS znaczącą grupę sędziów biernego prawa wyborczego, w sposób oczywisty wykroczył poza zakres art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem Prezydenta, ustawodawca przez treść art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy naruszył także 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. Art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy prowadzi ponadto do wykluczenia znacznej części środowiska sędziowskiego z możliwości reprezentowania w KRS. Pozbawienie tych sędziów prawa do kandydowania sprawi, że wybór przedstawicieli poszczególnych sądów nie będzie miał charakteru powszechnego. W konsekwencji ograniczanie możliwości wyłaniania kandydatów na członków KRS tylko z tej grupy sędziów, zdaniem Prezydenta, może rodzić uzasadnione wątpliwości co do tego, czy osoby te faktycznie reprezentują wszystkich sędziów, co jest wymogiem konstytucyjnym, czy tylko pewną ich część, ustalaną według arbitralnego i pozbawionego konstytucyjnego uzasadnienia kryterium.

W ocenie Prezydenta, mając na uwadze cel i treść art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy oraz jego rzeczywisty skutek ustrojowy, przepis ten 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, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Na gruncie obowiązującej Konstytucji powoływanie sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta, a to oznacza, że akt powołania sędziego przez Prezydenta nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, akt urzędowy Prezydenta polegający na powoływaniu sędziów zwolniony jest z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Jak wskazał Prezydent, 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. Ponadto, jak zauważył Prezydent, w polskim porządku prawnym nie istnieje, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedura umożliwiająca wzruszenie, kontrolowanie lub ograniczanie zakresu aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw. Takiej procedury nie przewiduje Konstytucja, a ponadto nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym, a tym bardziej w aktach umiejscowionych poniżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia Prezydenta o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego są aktami bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych, a w ich drodze Głowa Państwa wykonuje swoje konstytucyjne uprawnienia, a dokonywanie oceny konstytucyjności decyzji w przedmiocie powołania sędziego stanowiłoby w istocie ocenę wykonywania przez Prezydenta kompetencji konstytucyjnej. Zatem zgodnie z normami konstytucyjnymi, nie można podważać w żadnym zakresie wydanego na podstawie Konstytucji i ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” aktu Prezydenta o charakterze ustrojowym, który jest efektem realizacji jego prerogatywy. Według Prezydenta, zakwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych przez Prezydenta, na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r., może prowadzić do niemającej podstaw w Konstytucji ingerencji w sferę kompetencji organów w zakresie dotyczącym sądownictwa, co mogłoby prowadzić do podważenia statusu konkretnej osoby umocowanej do orzekania. To z kolei byłoby sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 179 Konstytucji, zgodnie z którą „sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony”.

Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, uznanie za zgodną z prawem możliwość badania okoliczności towarzyszących powołaniu danego sędziego, to jest aktu powołania sędziego przez Prezydenta, prowadzić musiałoby do przełamania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, podczas gdy zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta stanowi fundamentalną zasadę ustrojową i służy ochronie jednostki przed skoncentrowaniem władzy państwowej w ośrodku jednej z władz.

Jako wzorzec kontroli, Prezydent wskazał także art. 178 ust. 1 Konstytucji, który wprowadza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Zasada ta bezpośrednio łączy się z zasadą niezależności sądów określoną w art. 173 Konstytucji. Celem tych przepisów jest ochrona sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz sądów, które są organami państwa i tworzą władzę sądowniczą. W tym kontekście Prezydent wyraził obawę, że sędzia, którego powołanie można podać w wątpliwość, nie będzie sędzią niezawisłym, gdyż obawa o ciągłe kwestionowanie jego statusu uniemożliwi mu wolne od nacisków wykonywanie jego kompetencji. Prezydent wyraził także obawę, że 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, gdyż wskazuje oczekiwany przez władzę ustawodawczą sposób oceny prawidłowości powoływania sędziów. Według Prezydenta, można zasadnie uznać, że przyjęcie przez ustawodawcę określonego poglądu na zakres nominacji sędziowskich, co potwierdza treść i skutek art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy oraz uzasadnienie uchwalenia tej regulacji, może służyć jako narzędzie nacisku na sędziów, którzy nie spełniają oczekiwań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i tym samym godzić w ich niezawisłość. W związku z powyższym należy uznać, że art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy jest niezgodny z art. 178 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji.

W ocenie Prezydenta art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy narusza także zasadę legalizmu, gdyż jest przejawem niedopuszczalnej kontroli konstytucyjności obowiązującego art. 9a ustawy o KRS, podczas gdy Sejm takiej kompetencji nie posiada i tym samym wkracza w wyłączne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, Sejm podważył moc wiążącą wyroku Trybunału o sygn. K 12/18, a także innych orzeczeń przywołanych przez Prezydenta w uzasadnieniu omawianego zarzutu, dotyczących konstytucyjnej niedopuszczalności ograniczenia biernego prawa wyborczego sędziów do KRS. Co więcej, rzeczywisty cel i skutek regulacji art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy stanowi niedopuszczalną kontrolę prerogatywy Prezydenta do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Jak wskazał Prezydent, zakwestionowanie przez władzę ustawodawczą, w następstwie przyjęcia inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (władzy wykonawczej), niezawisłości i bezstronności znacznej grupy sędziów jest wydarzeniem bez precedensu w demokratycznej Polsce i w oczywisty sposób narusza zasadę legalizmu przewidzianą w art. 7 Konstytucji.

1.3. W ramach zarzutu z punktu III. *petitum* wniosku Prezydent zakwestionował zgodność z przepisami Konstytucji art. 3 kontrolowanej ustawy, wskazujący, że: „[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”. Prezydent wskazał, że regulacja ta oznacza, iż ustawodawca dąży do przerwania obecnie trwającej kadencji członków KRS powołanych do Rady zgodnie z obowiązującą ustawą o KRS. Należy bowiem wskazać, że obecny skład osobowy Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie członków Rady wybieranych spośród sędziów w trybie art. 9a ustawy o KRS został ukształtowany w wyniku wyboru dokonanego przez Sejm IX kadencji 12 maja 2022 r., a to oznacza, że zgodnie z art. 9a ust. 1 i 3 ustawy o KRS, kadencja obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów upływa 12 maja 2026 r.

Prezydent przypomniał, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego status został określony w art. 186 i art. 187 Konstytucji, a zakres jej działania obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz zgodnie z przepisami ustawy o KRS, Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucyjny charakter oraz zakres zadań Krajowej Rady Sądownictwa wymaga, aby organ ten posiadał odpowiednie gwarancje niezależności w wykonywaniu swoich funkcji. Dlatego też ustrojodawca wprost wskazał w art. 187 ust. 3 Konstytucji, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata. Jednocześnie Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania członków Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji Rady. Dlatego, zdaniem Prezydenta, 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, co podkreślił Trybunał w wyroku sygn. K 25/07.

Prezydent wskazał również, że, w oparciu o orzecznictwo Trybunału, art. 9a ustawy o KRS jest zgodny z Konstytucją, a pozostałe przepisy tej ustawy korzystają z domniemania konstytucyjności, którego nie można zastąpić domniemaniem niekonstytucyjności. Prezydent

zwrócił również uwagę, że Sejm nie orzeka o zgodności ustawy z Konstytucją, ani też nie ma kompetencji do tego, aby delegalizować z mocą wsteczną legalnie działającego konstytucyjnego organu państwa.

Skoro więc KRS, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest w pełni prawidłowo ukształtowanym organem, to nie ma możliwości przerwania kadencji tego organu. Tym samym nawet w razie uznania dopuszczalności odmiennego uregulowania przez ustawodawcę sposobu kształtowania składu osobowego KRS, nie ma podstaw do przerwania kadencji Rady w składzie ukształtowanym na podstawie obecnie obowiązujących regulacji. Prezydent wskazał, że możliwe jest jedynie rozważenie zasadności przyjęcia przez ustawodawcę nowych regulacji w czasie po zakończeniu obecnej kadencji Rady, z poszanowaniem obowiązujących zasad Konstytucji.

Konstytucja w art. 187 ust. 3 stanowi, że kadencja członków KRS trwa 4 lata. Ustawa o KRS w sposób enumeratywny wylicza przesłanki wygaśnięcia mandatu. Kontrolowaną regulacją art. 3 ustawodawca dokonuje przerwania 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 nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że art. 3 kontrolowanej ustawy narusza art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji poprzez nieuprawnione dokonanie przerwania 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.

Zdaniem Prezydenta, przyjęcie stanowiska o nieskutecznym objęciu mandatu na podstawie obowiązującego obecnie art. 9a ustawy o KRS, który Trybunał ocenił jako zgodny z Konstytucją, oznaczałoby podważenie skuteczności uchwał podejmowanych przez obecny skład Rady. Z kolei, 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 uznane także uchwały wnioskujące o powołanie na urząd sędziego lub asesora podejmowane w ostatnich sześciu latach. To otworzyłoby 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. Jak wskazał Prezydent, to mogłoby prowadzić do kwestionowania ważności milionów wydanych przez tych sędziów i asesorów orzeczeń, a zatem przyjęte w kontrolowanej ustawie brzmienie art. 3 należy uznać za niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Prezydent podkreślił również, że nie można uznać, iż powołania sędziowskie dokonane z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami, są nieważne czy też nieistniejące.

1.4. W ramach zarzutu z punktu IV. *petitum* wniosku, Prezydent wskazał, że kontrolowana 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 o KRS);

2) rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady (art. 111 ust. 1-4 ustawy o KRS).

Zdaniem Prezydenta, to oznacza, że kontrolowana ustawa przyznaje NSA dodatkowe (nowe) kompetencje w zakresie rozpoznawania spraw dotyczących zaskarżania rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej związanych z procedurą wyborczą członków KRS. W ramach nowych kompetencji przyznanych ustawą NSA ma orzekać w zakresie zmiany lub utrzymania w mocy uchwały PKW odmawiającej przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz oceny ważności wyboru członka Rady. Prezydent wskazał, że odnosząc się do zmian wprowadzonych kontrolowaną ustawą w zakresie rozszerzenia kognicji NSA o wyżej wskazane sprawy, nie można ich uznać za zgodne z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym.

Prezydent wskazał, że objęcie kognicją NSA spraw dotyczących zaskarżania rozstrzygnięć PKW związanych z procedurą wyborczą członków KRS ewidentnie pozostaje w kolizji ze wskazanymi przepisami Konstytucji (art. 183 ust. 1 i 2, art. 184, art. 177 Konstytucji). Zdaniem Prezydenta, uprawnienie NSA do sprawowania kontroli administracji publicznej nie obejmuje spraw dotyczących jakichkolwiek rozstrzygnięć związanych z procedurami wyborczymi prowadzonymi przez PKW. Prezydent zwrócił uwagę, że funkcja NSA jest jednoznacznie określona na gruncie art. 184 Konstytucji. Brzmienie tego przepisu nie obejmuje formuły przewidzianej w art. 183 ust. 2 Konstytucji, który reguluje właściwość Sądu Najwyższego. Zgodnie z tym przepisem, Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Ponadto, z uwagi na brzmienie art. 184 Konstytucji należy uznać, że określony w Konstytucji katalog spraw, podlegających kognicji NSA 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. Ponadto, charakter spraw związanych z podejmowaniem przez PKW rozstrzygnięć dotyczących czynności wyborczych jednoznacznie wyklucza możliwość orzekania w takiej sprawie przez sądy administracyjne. Na przekazanie tego rodzaju spraw NSA nie pozwala procedura, w której sprawy wyborów członków KRS są rozpatrywane, ani też charakterystyka ustrojowa NSA. Z tych też względów kwestia kontroli rozstrzygnięć dotyczących wyborów członków KRS powinna podlegać Sądowi Najwyższemu w ramach sądownictwa powszechnego, analogicznie jak w sprawach związanych z procedurą wyborczą, w sposób przyjęty w kodeksie wyborczym.

Prezydent zwrócił także uwagę, że zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowo-administracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest, co do zasady, kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Z tego powodu nasuwa się 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.

Prezydent, powołując się na orzecznictwo Trybunału, przypomniał, że na gruncie obowiązujących norm ustrojowych ustawodawca nie może dowolnie kształtować zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, a ponadto, poddanie NSA orzekania w sprawach wyborczych rozstrzyganych przez Państwową Komisję Wyborczą nie koreluje z dotychczasową funkcją NSA, który co do zasady nie prowadzi postępowania dowodowego oraz bada akty stosowania prawa wyłącznie pod kątem ich legalności. Biorąc pod uwagę wskazane w uzasadnieniu standardy wynikające z orzecznictwa Trybunału, a dotyczącego: rodzaju spraw, charakterystyki ustrojowej danego typu sądu, czy stosowanej przed tym sądem procedury, Prezydent wskazał, że rozwiązania przyjęte w odniesieniu do poszerzenia katalogu właściwości NSA i objęcia nim spraw wyborów członków KRS jest nieracjonalne i niekonstytucyjne. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do zgodności z 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.

Dokonując oceny regulacji wprowadzonych kontrolowaną ustawą należy także wskazać, że zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji obowiązkiem ustrojodawcy jest zagwarantowanie prawa do właściwego sądu, podczas gdy analiza wprowadzonych regulacji uzasadnia wątpliwości w zakresie zgodności przyjętych rozwiązań z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście oceny, czy wprowadzana procedura gwarantuje, iż sprawy będą rozstrzygane przez właściwy sąd. Art. 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje jednostce prawo do rzetelnego rozpoznania jej sprawy przez właściwy sąd, a sąd właściwy w rozumieniu konstytucyjnym należy przy tym interpretować także jako sąd kompetentny, przygotowany i zdolny do podjęcia sprawiedliwego orzeczenia (np. wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. 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 NSA, sąd ten nie spełnia warunku właściwego sądu do rozpoznawania tych spraw. Zdaniem Prezydenta należy także uznać, że NSA, 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 NSA kognicji w tych sprawach nie jest zgodne z konstytucyjnym powołaniem sądów administracyjnych do „kontroli administracji publicznej”.

Ponadto, jak zauważył Prezydent, wnioskodawca projektu kontrolowanej ustawy nie odniósł się w pisemnym uzasadnieniu do podstawowych kwestii związanych z wprowadzanymi zmianami, jak np. dlaczego zmiany odrzucają dotychczasowy model postępowania w zakresie spraw wyborczych, przywidujący kognicję Sądu Najwyższego w tego typu sprawach, co predestynuje NSA do rozszerzania jego kompetencji do orzekania w sprawach wyborczych, czy przyjęte rozwiązanie jest zgodne z zawartym w art. 183 i art. 184 ustawy zasadniczej konstytucyjnym unormowaniem funkcji i zadań sądów. Prezydent zwrócił uwagę, że w powyższym kontekście istotne jest wykazanie, z perspektywy konstytucyjnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), dlaczego uchwalana regulacja jest rzeczywiście niezbędna w demokratycznym państwie, jakie przesłanki uzasadniają wprowadzenie konkretnych rozwiązań i czy nie naruszają one istoty gwarantowanych jednostce praw. 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, konieczności i proporcjonalności. Zdaniem Prezydenta, treść uzasadnienia projektu ustawy i dyskusja parlamentarna nad uchwaleniem ustawy nie dostarczyły argumentów za tym, że to właśnie NSA powinien zostać właściwym sądem do rozpatrywania spraw w zakresie zdefiniowanym w kontrolowanej ustawie. Nie uzasadniono też konieczności zmiany zakresu nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy w sposób odmienny od już ukształtowanego w analogicznych sprawach. Nie dokonano też weryfikacji proceduralnych możliwości wywiązania się NSA z nałożonych na niego obowiązków w odniesieniu do wykazania realnej skuteczności stosowania przyjętych rozwiązań, także w powiązaniu z konstytucyjną zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. W demokratycznym procesie stanowienia prawa ustawodawca nie powinien przyjmować regulacji, które prowadzą do obniżenia dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej, a w szczególności nie powinien przyjmować rozwiązań oczywiście sprzecznych z Konstytucją.

2. Pismem z 11 października 2024 r. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

KRS zaznaczyła, że w pełni popiera całą argumentację przedstawioną we wniosku Prezydenta i wskazała w stanowisku dodatkową argumentację w granicach wskazanego przez Prezydenta we wniosku zarzutu, tj. sprzeczności całej kontrolowanej ustawy z art. 2 i art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa zarzuciła, że rozwiązania przyjęte w kontrolowanej ustawie naruszają zasady: demokratycznej legitymacji władzy, suwerenności Narodu, trójpodziału władz, równowagi władz, niezawisłości sędziowskiej i legalizmu. Rozwiązania te dotyczą: zmiany obecnie obowiązującego demokratycznego modelu wyboru sędziowskiej części składu osobowego KRS na rzecz niespełniającego standardów art. 2 i art. 4 Konstytucji modelu kooptacyjno-korporacyjnego; skrócenia kadencji konstytucyjnego organu władzy publicznej mającego zasadnicze znaczenie dla ustroju państwa polskiego; pozbawienia biernego prawa wyborczego do KRS części sędziów; kwestionowania prerogatywy Prezydenta.

Krajowa Rada Sądownictwa zarzuciła brak demokratycznej legitymizacji nowego modelu wyboru członków Rady. Zdaniem KRS, kontrolowana ustawa wprowadza mechanizm wyboru sędziów-członków KRS przez określoną grupę zawodową, funkcjonariuszy publicznych – sędziów i różnicuje w uprawnieniach grupę sędziów powszechnych wbrew zasadzie jednolitości konstytucyjnego statusu sędziów. W miejsce mechanizmu demokratycznego ustawa ta wprowadza mechanizm oligarchiczny, uprzywilejowanie jednej grupy obywateli wyodrębnionej zawodowo oraz pozbawienie praw wyborczych wszystkich pozostałych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Nowy model mianowicie przewiduje wybór tzw. sędziowskiej części KRS przez samych sędziów. W ocenie KRS, model ten uprzywilejowuje jedną grupę zawodową, przez co ogranicza pośredni wpływ obywateli na wybór członków KRS. Zdaniem KRS, mechanizm ten narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę suwerenności Narodu, zgodnie z którą Naród sprawuje władzę bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli (art. 4 Konstytucji) oraz zasadę łańcucha demokratycznej legitymizacji (wynikającą z art. 104 ust. 1 Konstytucji).

Rada zarzuciła, że określony w kontrolowanej ustawie kształt KRS jest niezgodny ze standardami państwa demokratycznego, gdyż sposób wyboru sędziowskiej części KRS wprowadzony kontrolowaną ustawą stanowi powrót do korporacyjno-kurialnego modelu, który obowiązywał przed 2018 r. Model ten był zaprzeczeniem modelu demokratycznego, uwzględniającego prawo obywateli do ukształtowania bezpośrednio lub pośrednio składu wszystkich władz (art. 4 Konstytucji), w tym Krajowej Rady Sądownictwa i władzy sądowniczej. Prawo to realizowane jest przez funkcję kreacyjną Sejmu (art. 104 ust. 1 Konstytucji). Z kolei, dotychczasowy model wyboru członków KRS przez Sejm zapewnia pośrednią legitymację demokratyczną. Ponadto, zdaniem Rady każda forma wyboru członków organów konstytucyjnych powinna pochodzić przynajmniej pośrednio od Narodu, aby zapewnić standardy państwa prawa.

Zdaniem KRS, wybór tzw. części sędziowskiej KRS jedynie przez grupę zawodową sędziów nie jest wyborem demokratycznym i jako taki nie jest nawet związany z pośrednim mandatem demokratycznym, podczas gdy wybór członków konstytucyjnego organu kolegialnego, takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa stanowi podstawowy element demokratycznego państwa prawa. Wyboru tego można dokonać albo w drodze demokracji pośredniej (wybór dokonywany przez parlament wyłoniony w wyborach powszechnych) albo w drodze demokracji bezpośredniej (w drodze wyborów powszechnych). Natomiast wszelkie inne rozwiązania degradują wybory do tego organu konstytucyjnego, gdyż zawężają liczbę obywateli biorących udział w tych wyborach zważywszy, że udział obywateli w procesie wyborczym oraz reprezentacja różnorodnych społecznych interesów jest kluczowe dla zachowania legitymacji i sprawiedliwości systemu politycznego.

KRS wskazała także dodatkową argumentację w granicach wskazanego przez Prezydenta we wniosku zarzutu sprzeczności art. 3 kontrolowanej ustawy z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Art. 3 kontrolowanej ustawy przewiduje, że „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”. Zdaniem KRS, rozwiązanie to przeczy zasadzie demokratycznego państwa prawnego przewidzianej

w art. 2 Konstytucji, gdyż narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i jego organów. KRS zwróciła uwagę, że „ustanie działalności w Krajowej Radzie Sądownictwa osoby” oznacza skrócenie kadencji KRS, a do tego *implicite* neguje jej obecne ukształtowanie jako ciała konstytucyjnego, gdyż określa czynności urzędowe jej sędziowskich członków nie jako wykonywanie mandatu członka Rady, ale jako działalność w KRS. KRS zarzuciła także, że wspomniane rozwiązanie narusza zasadę stabilności i ciągłości działania konstytucyjnych organów władzy publicznej.

3. Do dnia wydania niniejszego wyroku ani Sejm ani Prokurator Generalny nie przedstawili merytorycznego stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawę w dniach 5 czerwca i 20 listopada 2025 r. stawili się przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wezwanej do udziału Krajowej Rady Sądownictwa. Nie stawili się przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego – zawiadomieni prawidłowo o terminach rozprawy.

Obecni na sali przedstawiciele Prezydenta i Krajowej Rady Sądownictwa podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania składu. Na koniec rozprawy przedstawiciele Prezydenta oraz KRS podtrzymali swoje dotychczasowe pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wprowadzające.

1.1. Zakres zaskarżenia i problemy konstytucyjne.

1.1.1. Wnioskiem z 1 sierpnia 2024 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca, Prezydent), działając na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, tj. w trybie kontroli prewencyjnej, wniósł o stwierdzenie, że:

1) ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: kontrolowana ustawa) jest w całości 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 (punkt I *petitum* wniosku),

2) art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy jest niezgodny 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 (punkt II *petitum* wniosku),

3) art. 3 kontrolowanej ustawy jest niezgodny z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (punkt III *petitum* wniosku),

4) art. 1 pkt 3 kontrolowanej ustawy, w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ust. 1-4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 296, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), jest niezgodny 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 (punkt IV *petitum* wniosku).

1.1.2. Zarzut wyrażony w punkcie I *petitum* wniosku ma charakter proceduralny i dotyczy trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy. W ocenie Prezydenta w konsekwencji bezprawnego i trwałego zablokowania możliwości wykonywania mandatu przez Posłów na Sejm

Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, skład Sejmu, który podjął prace legislacyjne nad kontrolowaną ustawą, należy uznać za niepełny i tym samym niezgodny z unormowaniami Konstytucji, podobnie jak kontrolowaną ustawę pochodzącą od tak ukształtowanego Sejmu. Dodatkowo Prezydent zwrócił uwagę na dopuszczenie do udziału w pracach nad kontrolowaną ustawą Moniki Pawłowskiej.

Jest to zarzut tożsamy z problemem konstytucyjnym rozstrzygniętym już przez Trybunał w wyrokach z: 19 czerwca 2024 r., sygn. K 7/24 (OTK ZU A/2024, poz. 60); 10 września 2024 r., sygn. U 4/24 (OTK ZU A/2024, poz. 88); 26 listopada 2024 r., sygn. K 14/24 (OTK ZU A/2024, poz. 121; 18 lutego 2025 r., sygn. K 6/24 (OTK ZU A/2025, poz. 23), w których Trybunał konsekwentnie stwierdzał niekonstytucyjność kontrolowanych aktów normatywnych z uwagi na wystąpienie analogicznych wad proceduralnych jak te opisane we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie.

1.1.3. Wnioskodawca podniósł także zarzuty materialne dotyczące kontrolowanej ustawy (zarzuty z punktów II-IV *petitum* wniosku).

1.1.3.1. Zarzut z punktu II *petitum* wniosku związany jest z wprowadzeniem regulacji, zgodnie z którą, w pierwszych wyborach przeprowadzanych w myśl przepisów kontrolowanej ustawy prawo kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: Rada, KRS) nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi przez Radę ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS, 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 przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS. Zdaniem Wnioskodawcy rozwiązania przyjęte w kontrolowanej ustawie budzą poważne wątpliwości konstytucyjne w zakresie: biernego prawa wyborczego sędziów do KRS, kwestionowania prerogatywy Prezydenta do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz zasad niezawisłości sędziowskiej, równoważenia się władz oraz legalizmu.

1.1.3.2. Zarzut z punktu III *petitum* wniosku dotyczy regulacji, która wprowadza ustanie w działalności KRS sędziów wybranych na dotychczas obowiązujących zasadach. Zdaniem Wnioskodawcy 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 KRS.

1.1.3.3. Zarzut z punktu IV *petitum* wniosku dotyczy rozszerzenia kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o sprawy dotyczące: rozpatrywania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady. W ocenie wnioskodawcy przyjęty przez ustawodawcę w zaskarżonej ustawie model postępowania, zakładający, że odnośnie do uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (dalej także: PKW) dotyczących weryfikacji prawidłowości zgłoszeń na członków Rady oraz ustalenia wyników wyboru członków Rady, przysługuje odpowiednio skarga lub protest do NSA, może budzić wątpliwości w kontekście naruszenia konstytucyjnych zasad dotyczących określenia kognicji sądów powszechnych i sądów administracyjnych oraz prawa do sądu.

1.2. Analiza formalna.

1.2.1. Ocenę zasadności przedstawionych przez Prezydenta zarzutów należało poprzedzić analizą formalną wniosku. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny – w każdym stadium postępowania, aż do wydania orzeczenia kończącego postę-

powanie – zobowiązany jest kontrolować, czy w sprawie wystąpiły wszystkie dodatnie przesłanki procesowe oraz czy nie zaistniała ujemna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63; 9 listopada 2022 r., sygn. K 26/20, OTK ZU A/2022, poz. 70 oraz wyroki TK o sygn. K 7/24 i o sygn. K 14/24).

Wśród wymogów konstytucyjnych warunkujących dopuszczalność wydania wyroku należy uwzględnić właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego oraz legitymację wnioskową podmiotu inicjującego postępowanie, przy czym, jeśli Trybunał dokonuje kontroli w trybie prewencyjnym fundamentalne znaczenia ma art. 122 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „[p]rzed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. W świetle wskazanego przepisu wyłączną legitymacją do inicjowania kontroli prewencyjnej dysponuje Prezydent, przepis ogranicza także dopuszczalny przedmiot kontroli, którym może być wyłącznie ustawa, zaś wzorcem kontroli Konstytucja.

Tak zidentyfikowane wymogi zostały spełnione w niniejszej sprawie.

1.2.2. Trybunał z urzędu bada także, czy pismo inicjujące postępowanie spełnia wymogi formalne określone w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). W przeszłości Trybunał trafnie stwierdził, że „[w]niosek Prezydenta złożony w trybie kontroli prewencyjnej musi spełniać takie same wymogi formalne jak wniosek złożony w trybie kontroli następczej przez każdy podmiot posiadający tzw. generalną legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem. W szczególności musi więc zawierać uzasadnienie, w którym będzie sformułowany zarzut niezgodności z Konstytucją ze wskazaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (...). W świetle orzecznictwa Trybunału, zadaniem podmiotu inicjującego kontrolę hierarchicznej zgodności norm jest przedstawienie stosownej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty. Niewystarczające jest samo wskazanie określonych przepisów oraz przepisów konstytucyjnych, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Konieczne jest wyjaśnienie, na czym owa niezgodność polega. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w odniesieniu do każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie; uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. postanowienia z: 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91; wyroki z: 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107)” – (wyrok TK z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19, OTK ZU A/2022, poz. 6).

Stosownie do art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK: „[w]niosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie”.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK: „[u]zasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

Wobec powyższego Trybunał przeprowadził analizę formalną wniosku. Doprowadziła ona Trybunał do konkluzji, że wniosek zawierający obszerną argumentację (niemal sto stron formatu A4) spełnia wymogi kreowane przez ustawę o organizacji TK.

1.3. Wybór pierwszeństwa kryterium kontroli.

Jak już wcześniej wskazano wniosek Prezydenta zawiera zarzut o charakterze trybowym dotyczący wadliwości procesu legislacyjnego, w którym uchwalono kontrolowaną ustawę oraz zarzuty materialnoprawne. W praktyce Trybunału przyjęło się, że w takiej sytuacji najpierw rozpoznawane są zarzuty trybowe jako dalej idące (zob. np. wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

W niniejszej sprawie Trybunał przyjął odmienny *modus procedendi*, zakładający rozpoznanie w pierwszej kolejności zarzutów materialnoprawnych. Spowodowane jest to szczególną wagą i znaczeniem zmian wprowadzanych kontrolowaną ustawą w obszarze ustroju państwa, tj. organizacji Krajowej Rady Sądownictwa będącej konstytucyjnym organem państwa, stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów; przekładających się na organizację wymiaru sprawiedliwości, a także pośrednio na pozycję jednostek dochodzących ochrony swoich spraw przed sądami.

Zasadność opisanego sposobu procedowania wzmacnia także okoliczność, że problemy konstytucyjnoprawne związane z procedowaniem przez Sejm bez udziału posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, zostały już szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału – zob. wyroki o sygn. K 7/24, U 4/24, K 14/24, K 6/24. Wskazane orzeczenia tworzą już swoistą linię orzeczniczą polskiego sądu konstytucyjnego w obszarze problemów konstytucyjnoprawnych analogicznych do wyrażonego w punkcie I *petitum* wniosku. Tymczasem regulacje kontrolowanej ustawy wymienione w punktach II-IV *petitum* wniosku stanowią *novum* normatywne, a tym samym nie stanowiły do tej pory przedmiotu orzeczniczej wypowiedzi Trybunału.

Wobec tego Trybunał najpierw zbadał zarzuty przedstawione w punktach II-IV *petitum* wniosku.

2. Kontrola według kryterium materialnoprawnego.

2.1. Przedmiot kontroli (punkty II-IV *petitum* wniosku).

Art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy brzmi: „W wyborach, o których mowa w ust. 1, 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, 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”.

Art. 3 kontrolowanej ustawy brzmi: „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”.

Art. 1 pkt 3 kontrolowanej ustawy, w zakresie dodawanych art. 11l ust. 8-10 oraz art. 11t ust. 1-4 ustawy o KRS, brzmi (odpowiednio):

„8. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej odmawiająca przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady może być zaskarżona przez pełnomocnika albo podmiot, o którym mowa w art. 11j ust. 2, do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie trzech dni od dnia

podania uchwały do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Państwowej Komisji Wyborczej. Skargę wnosi się za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej.

9. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w terminie trzech dni od dnia jej wpływu. W wyniku rozpoznania skargi Naczelny Sąd Administracyjny zaskarżoną uchwałę zmienia albo utrzymuje w mocy. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi albo podmiotowi, o którym mowa w art. 11j ust. 2, oraz Państwowej Komisji Wyborczej, która podaje je do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje środek prawny.

10. W zakresie nieuregulowanym do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705 i 1860) dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem art. 243-262, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy, wynosi trzy dni”;

„1. W terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów sędzieja, który kandydował na członka Rady, może wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego protest przeciwko ważności wyboru członka Rady. Przepis art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy stosuje się odpowiednio.

2. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje protesty wyborcze w terminie trzydziestu dni od dnia upływu terminu do wnoszenia protestów, w składzie trzech sędziów, z udziałem wnoszącego protest oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej lub upoważnionego przez niego członka Państwowej Komisji Wyborczej.

3. W zakresie nieuregulowanym do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem art. 243-262, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy, wynosi trzy dni.

4. Orzekając o nieważności wyboru członka Rady, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza wygaśnięcie mandatu oraz postanawia o ponownym przeprowadzeniu wyborów lub ponownym przeprowadzeniu niektórych czynności wyborczych. W przypadku postanowienia o ponownym przeprowadzeniu wyborów zarządza się je na dzień przypadający nie później niż na trzy miesiące od dnia wydania orzeczenia”.

2.2. Ocena konstytucyjności przepisów przedstawionych w punktach II-IV *petitum* wniosku.

2.2.1. Wnioskodawca przedstawił trzy zarzuty materialnoprawne dotyczące treści kontrolowanej ustawy:

1) niezgodność art. 2 ust. 2 kontrolowanej 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.

2) niezgodność art. 3 kontrolowanej ustawy z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji,

3) niezgodność art. 1 pkt 3 kontrolowanej ustawy w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ust. 1-4 ustawy o KRS, 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.

2.2.2. Oceniając status Krajowej Rady Sądownictwa w systemie organów państwowych należy stwierdzić, że Rada jest kolegialnym organem konstytucyjnym, który, choć nie należy do organów władzy sądowniczej ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, stanowi istotny czynnik w zapewnieniu należytej ochrony zasady trójpodziału władzy, stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Pozycja KRS jako konstytucyjnego organu władzy publicznej była już wielokrotnie przedmiotem oceny Trybunału. Zgodnie z orzeczeniem TK „Rada jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, składu Rady, jak i jej kompetencji” (wyrok TK z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80). W wyroku o sygn. K 12/03, Trybunał wskazał, że Krajowa Rada Sądownictwa, pomimo mieszanego składu, jest organem pozajudykacyjnym, należącym jednak do organów władzy sądowniczej. Wyjaśnił przy tym, że za poglądem takim przemawia systematyka Konstytucji i umiejscowienie art. 186 Konstytucji w rozdziale VIII „Sądy i trybunały” (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU 2A/2004, poz. 8). Trybunał zwracał równocześnie uwagę na fakt, że zakres działania Rady jest szerszy i obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze. Stanowisko takie zostało również wyrażone w wyroku Trybunału z 15 grudnia 1999 r. (sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164), w którym Trybunał stwierdził, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). „W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem zrównoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (zob. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, «Przegląd Sądowy» z. 5/1994, s. 3-18). (...) Analizując pozycję Rady w odniesieniu do jej konstytucyjnych zadań, należy wskazać, że 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 o sygn. K 39/07 i o sygn. K 40/07). Sformułowanie «stoi na straży» można więc rozumieć zarówno jako przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie Radzie udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń. (...) Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że Rada jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizuje to za pomocą posiadanych instrumentów prawnych. Z kolei systematyka Konstytucji wymaga, by uprawnienia KRS były traktowane całościowo. Dlatego zadanie stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, polega na skorzystaniu z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpieniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów prawa do Trybunału (zob. wyroki TK o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07)” – (wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48).

2.2.3. Przeprowadzając analizę zarzutów Wnioskodawcy Trybunał stwierdził, że ustawodawca dokonał arbitralnej i proceduralnie niedopuszczalnej nowelizacji przepisów ustawy o KRS.

Po pierwsze, ustawa zasadnicza przyznaje ustawodawcy zwykłą kompetencję określenia procedury wyłaniania poszczególnych sędziów-członków KRS. Poza zakresem dopuszczalnego działania ustawodawcy pozostaje natomiast modyfikowanie składu Rady. Został on bowiem *explicite* ukształtowany w Konstytucji, co oznacza, że kompetencja do do-

konywania zmian w tym zakresie zastrzeżona jest dla ustrojodawcy w akcie o tej samej randze.

Po drugie, proponowane przez ustawodawcę zmiany koncentrują się wokół pozbawienia części sędziów biernego prawa wyborczego w procedurze wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa. Uzasadnieniem działania prawodawcy miał być brak przymiotu niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych przez Prezydenta wskutek wniosku KRS ukształtowanej z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS.

Należy jednakże stwierdzić, że materialnoprawne przepisy kontrolowanej ustawy w żadnym punkcie nie mają na celu deklarowanej przez projektodawców naprawy statusu Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał zważył, że celem zaproponowanych przez ustawodawcę zmian legislacyjnych, zakwestionowanych przez Wnioskodawcę, pozostaje zanegowanie statusu Krajowej Rady Sądownictwa jako konstytucyjnego organu oraz podważenie prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów poprzez uznanie ich *ex officio* i *a priori* za niespełniających kryterium niezależności i bezstronności. Jak podkreślał Trybunał w wyroku z 11 grudnia 2023 r. (sygn. Kp 1/23, OTK ZU A/2024, poz. 52) „rozumienie sędziowskiej niezawisłości i bezstronności w doktrynie nauki prawa oraz w orzecznictwie sądów nie łączy bezpośrednio tych cech z zasadami powoływania sędziów. Tak też wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że niezawisłość sędziowska nie jest bezpośrednią pochodną sposobu wyboru sędziego na urząd, aktualizuje się już po wyborze sędziego, w trakcie sprawowania urzędu. Niezawisłość sędziowska jest zatem zawsze oceniana na gruncie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (por. wyroki z: 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20; 7 października 2021 r., sygn. K 3/21; 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21). W uzasadnieniach powołanych wyroków Trybunał zauważał, że testowanie niezawisłości i bezstronności sędziów *in abstracto* oraz *in gremio* jest niemożliwe, może mieć miejsce tylko w konkretnych sprawach w oparciu o istniejące i sprawdzone procedury wyłączenia sędziów *iudex suspectus* i *iudex inhabilis*. Skoro zaś niezawisłość i bezstronność sędziów nie są bezpośrednio związane ze sposobem ich powoływania, to nie można również dokonywać oceny sposobu powoływania, niezależności i niezawisłości sędziów według tych samych kryteriów”.

2.2.4. Art. 186 Konstytucji określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, ale – poza przyznaniem KRS prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym – przepis ten nie wskazuje ani środków, ani procedur służących realizacji tego zadania. Co do zasady pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu, a wyjątek w tym względzie stanowi art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS (zob. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119).

Regulacja zawarta przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy zawęży normę konstytucyjną dotyczącą składu Rady poprzez wprowadzenie dodatkowego kryterium weryfikacji podmiotów uprawnionych do kandydowania. Jest zatem wprost sprzeczna z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji, jak również godzi w zakres prerogatywy Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, podważając apriorycznie status sędziego i nadaną mu na czas nieokreślony inwestyturę. Działanie ustawodawcy stanowi niedopuszczalną ingerencję w wyłączną kompetencję głowy państwa do powoływania sędziów. Ustawodawca, działając wbrew zasadzie legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, w praktyce przyznał sobie kompetencję do kontrolowania i wzruszania aktów urzędowych Prezydenta stanowiących realizację jego prerogatyw. W postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 Trybunał podkreślił, że „[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

(...). 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 do pełnienia urzędu sędziego. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta 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” (OTK ZU A/2020, poz. 60). Określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiałami, dotyczącymi składu KRS, który jest wyraźnie uregulowany w Konstytucji. O ile więc ustawodawca może określić sposób (procedurę) wyłaniania poszczególnych członków KRS, o tyle nie może materialnie wpływać na to, kto może być kandydatem na członka Rady. Za aktualne w tym zakresie należy uznać stanowisko, że ustawodawca nie może ustanawiać dodatkowych podmiotowych reguł związanych z tym, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony (zob. wyrok TK o sygn. K 25/07). 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. 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 (zob. wyrok o sygn. K 5/17).

W analizowanym wypadku cechą wyróżniającą podmioty jest posiadanie statusu sędziego sądu rodzajowo wskazanego w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (tj. Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych). Z analizy treści art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy bezspornie wynika, że ustawodawca pozbawił sędziów powołanych na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS biernego prawa wyborczego w pierwszych wyborach na członka KRS przeprowadzanych na podstawie kontrolowanej ustawy. Tymczasem z biernego prawa wyborczego korzystają według Konstytucji wszyscy sędziowie. Zatem ustawodawca nie może – bez narażenia się na zarzut niekonstytucyjności – kategoryzować sędziów na posiadających prawo kandydowania do KRS oraz na tych, którzy biernego prawa wyborczego są pozbawieni.

Uzupełniając należało wskazać, że regulacja pozbawiająca sędziów powołanych przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS biernego prawa wyborczego w pierwszych wyborach do Rady przeprowadzanych na podstawie kontrolowanej ustawy, została poddana krytyce w pilnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej do spraw Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy z 8 maja 2024 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (*Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the Draft Law amending the Law on the National Council of the Judiciary issued on 8 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure*; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)009](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)009) – dostęp: 20 listopada 2025 r.). W opinii co do zasady zaaprobowano kierunek przygotowywanych zmian. Oceniając art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy zauważono jednak m.in., że całkowite wykluczenie sędziów powołanych przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS, stanowiących dużą część sędziów polskich (od 2500 do

3500 na około 10000 sędziów) z możliwości kandydowania do KRS, pomija ich indywidualną ocenę oraz rodzi pytania o proporcjonalność rozwiązania. Zauważono także, że sędziowie nominowani po raz pierwszy po odbyciu aplikacji sędziowskiej, zostaliby pozbawieni możliwości kandydowania do KRS, mimo że nie mieli innej możliwości wejścia do zawodu i rozpoczęcia pracy w wymiarze sprawiedliwości (zob. opinia z 8 maja 2024 r., s. 12-13 pkt 42-16 oraz 19 pkt 81; <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-wenecka-wydala-opinie-o-projekcie-nowelizacji-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa> – dostęp: 20 listopada 2025 r.).

W opinii zalecono ponowne rozważenie wymogów dla sędziów, którzy chcą startować w wyborach do KRS („*recommend reconsidering the eligibility criteria for judges seeking candidacy in the election for the NCJ*” opinia z 8 maja 2024 r., s. 13).

Odpowiedzią na wskazaną opinię była uchwała Senatu z 9 maja 2024 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Senat wniósł do kontrolowanej ustawy poprawkę zakładającą skreślenie ust. 2 w art. 2. W uzasadnieniu stanowiska izba wskazała, że Senat podzielił ocenę art. 2 ust. 2 wyrażoną w opinii Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r. Nadto Senat w swojej decyzji kierował się zastrzeżeniami co do konstytucyjności tego przepisu, zwłaszcza w kontekście standardu wyrażonego w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz argumentów sformułowanych na tle tego wzorca w uzasadnieniu wyroku TK o sygn. K 25/07 (zob. uchwała Senatu wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 378/X kadencja; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/CF450942F34E684AC1258B18004F7042/%24File/378.pdf> – dostęp: 20 listopada 2025 r.).

11 lipca 2024 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka zarekomendowała Sejmowi odrzucenie tej poprawki, co izba uczyniła dzień później określając ostateczne brzmienie art. 2 kontrolowanej ustawy.

2.2.5. Nie sposób także pogodzić zaproponowanych przez ustawodawcę zmian z fundamentalną dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego zasadą podziału i równowagi się władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji. Jednym z elementów tej zasady pozostaje właściwie ukształtowana odrębność i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Jak wskazuje P. Sarnecki wiążą się z tym również „konsekwencje innej konstytucyjnej zasady, a mianowicie zasady «niezawisłości sędziów»” (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016). W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasadniczą odmienność układu stosunków występuje między władzą sądowniczą a każdą z pozostałych władz, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Judykatura korzysta zatem ze specjalnej pozycji w systemie organów państwowych, która ma być – i tylko ona – odseparowana od pozostałych władz. Jak wskazał Trybunał „[w]ynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki (...)” (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39).

Jeszcze na tle dawnych przepisów konstytucyjnych, Trybunał podniósł, że zasada podziału władz wymaga niezawisłych – w wykonywaniu ich funkcji orzeczniczej – sądów. Przepisy ustaw zwykłych winny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Trybunał podkreślał, że „[s]ędziowska niezawisłość, aby mogła być urzeczywistniona, musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Gwarancje niezawisłości należy rozpatrywać w aspekcie personalnym i w aspekcie merytorycznym. Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie w szczególności należy wymienić: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178

ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur” (wyrok z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81).

2.2.6. Przechodząc do kolejnego wątku, zgodnie z art. 3 kontrolowanej ustawy „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”. Obowiązywanie normy o takiej treści skutkowałoby przerwaniem kadencji sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa, co stanowiłoby działanie sprzeczne z Konstytucją. Norma prawna wyrażona w art. 187 ust. 3 ustawy zasadniczej określa bowiem czteroletnią kadencję wybranych członków Rady. Ustrojodawca w żadnym przepisie rangi konstytucyjnej nie przewidział możliwości odwołania członków KRS przed upływem kadencji Rady.

Badany w przedmiotowej sprawie art. 3 tym bardziej zasługuje na negatywną ocenę konstytucyjności, gdyż materia kadencyjności KRS była już przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym, który stanowczo wyraził swoje stanowisko w tym zakresie.

W wyroku o sygn. K 25/07 Trybunał zważył, że „[n]ie przewidziano w Konstytucji możliwości ich [członków KRS] odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie. (...) 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”.

Trwałość kadencji sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa korzysta z konstytucyjnej ochrony. Trybunał podtrzymuje stanowisko, że „kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE*, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania. Posłużenie się przez ustrojodawcę zasadą kadencyjności oznacza, że pełnienie funkcji wybieranego członka KRS podlega ochronie prawnej polegającej na wzmocnieniu jej stabilności. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość wprowadzania w tym zakresie pewnych ograniczeń, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny (zob. np. wyroki z: 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (zob. wyrok o sygn. K 25/07). Trybunał twierdził też, że «ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych» (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07). (...) [W] świetle z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady w określonej kadencji, po przejściu procedury wyborczej określonej w przepisach ustawy, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji” (wyrok o sygn. K 5/17). Niezgodne z ustawą zasadniczą pozostaje zawężanie konstytucyjnie

określonego kręgu osób mogących być członkami Rady, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnych podstaw ustroju Rady.

W tym kontekście jako nieporozumienie należy ocenić zrównywanie przewidzianego przez art. 3 kontrolowanej ustawy ustania działalności w Krajowej Radzie Sądownictwa sędziów-członków wybranych przez Sejm do Rady na podstawie art. 9a ustawy o KRS, z ingerencją w kadencję sędziów-członków Rady dokonaną w 2018 r. Co prawda nie ulega wątpliwości, że art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.) brzmiący „[m]andat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji” skutkował wcześniejszym zakończeniem pracy tychże sędziów w KRS, jednakże zmiana ta została spowodowana wyrokiem TK o sygn. K 5/17 i miała na celu dostosowanie systemu prawnego do standardu konstytucyjnego. W wyroku tym Trybunał zakwestionował bowiem utrwalony sposób rozumienia przepisu ustawy o KRS, przewidującego indywidualne kadencje poszczególnych wybieralnych członków KRS. TK uznał, że „[a]rt. 13 ust. 3 ustawy [o KRS] 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”.

Uzasadniając swoje stanowisko TK zauważył, że „według opinii KRS, z 2002 r., czteroletnia kadencja członków Rady, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, ma charakter kadencji indywidualnej. Wykładnia ta jest podstawą stałego sposobu wyboru członków Rady. Trybunał nie podziela tej opinii. Przeciwno niej przemawiają wyniki wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Pierwotna, historyczna postać kadencji członków KRS na tle art. 187 ust. 3 Konstytucji także prowadzi do odmiennych wniosków. Wykładnia językowa art. 187 ust. 3 Konstytucji nakazuje przyjąć zgola odmienny wniosek. W przepisie tym użyto pojęcia «kadencja» w liczbie pojedynczej, i odniesiono je do pojęcia «wybranych członków KRS» w liczbie mnogiej. To znaczy, że wszyscy wybierani członkowie KRS mają jedną, wspólną kadencję. Nie można jednak poprzestać na wykładni językowej przepisu. Trybunał Konstytucyjny, badając przepisy normujące kadencję członków Rady Polityki Pieniężnej, podkreślił konieczność sięgnięcia do metody systemowej i funkcjonalnej pomimo jasnego wyniku metody językowej (zob. wyrok TK z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03. Za wynikiem wykładni językowej art. 187 ust. 3 Konstytucji przemawia także wynik wykładni systemowej – porównanie tego przepisu z rozwiązaniem przyjętym w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że sędziowie Trybunału są wybierani «indywidualnie przez Sejm na 9 lat». Co prawda mowa w nim o indywidualnym wyborze, a nie indywidualnej kadencji, niemniej w doktrynie prawa powszechnie przyjmuje się, że sformułowanie to stanowi także o zindywidualizowanej kadencji sędziego Trybunału (zob. np. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, «Przegląd Sejmowy» nr 4/2007, s. 157). W wypadku, o którym stanowi art. 194 ust. 1 Konstytucji, występuje pojęcie kadencji sędziego Trybunału, a nie sędziów Trybunału czy Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji. Takiego twierdzenia nie można jednak zastosować w odniesieniu do wybieranych członków KRS, o których stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji. W rozpatrywanym wypadku przeciwko kadencji indywidualnej przemawia także to, że różnicuje ona bez uzasadnienia status wybieranych członków z uwagi na to, że są to członkowie wybrani spośród posłów albo senatorów czy też spośród sędziów. Należy zgodzić się z tezą, że kadencja, o której stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji nie odnosi się do organu jako całości ani do wszystkich poszczególnych członków KRS, lecz tylko do grupy «wybranych członków». Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że dotyczy ona odrębnie (indywidualnie) poszczególnych członków danej grupy. Obie-

ralnymi członkami Rady są zarówno sędziowie poszczególnych sądów w liczbie piętnastu, jak i czterech posłów i dwóch senatorów. Artykuł 187 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje, że dotyczy jedynie kadencji posłów i senatorów albo kadencji sędziów; przepis ten odnosi się do kadencji wszystkich wybieranych członków KRS. Przyjęty wariant koncepcyjny kadencji powinien być zatem wspólny dla wszystkich obieralnych członków Rady. Z istoty mandatu posła lub senatora wynika, że jest on ograniczony czasowo. Toteż nie jest możliwe, by osoby te były wybrane na indywidualną kadencję. Czteroletnia kadencja parlamentarzystów w składzie KRS zawsze zatem musi trwać 4 lata. Jej istotą jest jednak liczenie tej kadencji w kontekście kadencji Sejmu, a nie wyboru poszczególnych posłów i senatorów do Rady. Skoro kadencja posłów i senatorów – członków KRS nie ma obecnie charakteru indywidualnego, to kadencja także pozostałych, obieralnych członków KRS nie powinna mieć takiego charakteru. Obecna wykładnia i sposób stosowania zaskarżonych przepisów prowadzą do nieuprawnionego konstytucyjnie zróżnicowania charakteru kadencji wybieranych członków KRS. Jeżeli Konstytucja nie wskazuje wyraźnie, że kadencja taka nie jest zindywidualizowana (jak w wypadku kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o której stanowi art. 194 ust. 1 Konstytucji), to znaczy, że ustawodawca nie może dowolnie indywidualizować tej kadencji w zależności od podmiotów, których ona dotyczy. Wykładnia językowa art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybieranych członków KRS ma charakter grupowy, nie jest nowa. Od dnia wejścia w życie tego przepisu Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy o KRS z 2001 r. (1 października 2001 r.) obowiązywał w szczególności art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 1989 r.), zgodnie z którym «kadencja Rady trwa cztery lata». W praktyce nie podważano konstytucyjności tego przepisu, a w doktrynie powszechnie uznawano, że przepis ten stanowi o kadencji grupowej i jednolitej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o KRS z 1989 r. skład Rady był także mieszany; wchodził do niej w szczególności posłowie, senatorowie i sędziowie. Powyższe względy powodują, że art. 13 ust. 3 ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Rady wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji”.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2017 r. w kontekście wprowadzonego art. 6 wskazano, że „[p]roponowana regulacja związana jest z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 (...). Trybunał Konstytucyjny przywołał wcześniejsze orzecznictwo dopuszczające wskazanie ustawą przesłanek wygaśnięcia mandatu członka Rady, co zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – stanowi o dopuszczalności odstąpienia 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. Należy wskazać, że projekt przewiduje iż członkowie Rady wybierani spośród sędziów są wybierani na wspólną kadencję. Projektowane regulacje nie dotyczą przy tym określenia kadencji innych członków Rady, gdyż ich kadencja jest związana z okresem pełnienia funkcji, w związku z pełnieniem której są wybierani lub powoływani do Rady. Proponowane rozwiązania służą więc realizacji wartości wskazanych w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, dopuścił możliwość skrócenia kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa pod warunkiem, że ustawodawca wskaże nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności przyjętej regulacji, ponieważ tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności. Obecnie przesłanki wygaśnięcia mandatu przed upływem kadencji reguluje art. 14 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Samo wygaśnięcie mandatu, czyli zakończenie pełnienia funkcji członka Rady, nie jest równoznaczne z odejściem od konstytucyjnej zasady czteroletniej kadencji. W sprzeczności z tą zasadą byłoby ustanowienie w ustawie, np. trzyletniej kadencji. W projekcie respektowana jest długość trwania kadencji,

określona w Konstytucji. Sama zasada nie została zatem złamana. Respektowana jest również zasada ciągłości działania organu konstytucyjnego, bowiem możliwość pełnienia funkcji przez obecnych członków Rady ustanie dopiero z dniem rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady. Unormowanie zawarte w art. 6 projektu ma charakter wyjątkowy, nie neguje samej konstytucyjnej zasady czteroletniej kadencji i jest proporcjonalne do zamierzonych zmian systemowych. Wartości konstytucyjne uzasadniające proponowaną regulację wskazane zostały też w Opinii odrębnej siedmiu członków Rady Legislacyjnej do opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 sierpnia 2016 r.. W opinii wskazano, iż istotne zmiany w sposobie wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa są wyrazem demokratyzacji procesu wyboru i stanowią rozwinięcie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Demokratyzacja ta stanowi niewątpliwie ważny interes publiczny stanowiący przesłankę uzasadniającą skrócenie kadencji osób piastujących mandat (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, i powołane tam orzecznictwo). Ponadto w opinii podkreślono, że Nie negując znaczenia trwałości okresu kadencji, należy jednak uwzględnić aspekt nie mniej ważny, jakim jest reprezentatywność i jednolitość reprezentacji środowiska sędziów w KRS. Skrócenie kadencji trzeba postrzegać wyłącznie jako wyjątek, jednak dopuszczalny w sytuacji, gdy brak jest realnej możliwości wprowadzenia rozwiązań o charakterze przejściowym, gdy zmieniają się zasady reprezentacji sędziów w KRS. Nie byłoby rozwiązaniem formalnie prawidłowym, ani też praktycznie możliwym, wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą reprezentanci sędziów byliby wybierani sukcesywnie wg nowej ustawy. Powodowałoby to bowiem sytuację zróżnicowania reprezentatywności sędziów w KRS. (...) Na skutek bowiem indywidualnej kadencji poszczególnych wybieralnych członków KRS (różnych terminów ich rozpoczęcia i zakończenia) wprowadzenie projektowych zmian ustrojowych bez skrócenia kadencji byłoby rozciągnięte w czasie i skomplikowane. (...) W efekcie, cały proces zmiany ustrojowej zakończyłby się dopiero w marcu 2020 r. (zakończenie kadencji ostatniego z dotychczasowych członków KRS), i co ważniejsze w tym czasie nastąpiłoby zróżnicowanie statusu członków KRS ze względu na formułę reprezentacji. (...) Wydaje się więc, iż spójność wprowadzanych zmian oraz możliwość funkcjonowania KRS zgodnie z jedną koncepcją ustrojową jest także wartością, która uzasadnia wcześniejsze zakończenie kadencji przez dotychczasowych wybieranych członków KRS. (...) Pozostawienie w składzie KRS sędziów wybranych według nieobowiązujących zasad naruszałoby w sposób istotny zaufanie ich wyborców. Wyłanianio ich bowiem z inną świadomością co do podejmowanych decyzji personalnych i uzasadnionych oczekiwań w wyrażaniu woli wybierających sędziów” (uzasadnienie, druk sejmowy nr 2002/VIII kadencja).

Wobec powyższego wprowadzenie regulacji, która skutkowałą nowym ukonstytuowaniem sędziowskiej części KRS w 2018 r., a co z tym związane faktycznym skróceniem kadencji dotychczasowych sędziów-członków KRS, było podyktowane usprawiedliwionym celem, polegającym na usunięciu stwierdzonego – orzeczeniem polskiego sądu konstytucyjności – stanu niekonstytucyjności w obszarze sposobu ukształtowania kwestii kadencji sędziowskiej części KRS przed rokiem 2018 r. Tymczasem regulacja art. 3 kontrolowanej ustawy nie jest reakcją prawodawcy zmierzającą do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją, wszakże w obrocie prawnym nie istnieje żaden wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający, że obecna podstawa organizacji i działania KRS jest niekonstytucyjna; co mogłoby ewentualnie uzasadniać podejmowanie stosownych działań prawodawcy. Kontrolowana ustawa stanowi zdaniem Trybunału efekt negatywnych ocen obecnych decydentów politycznych dotyczących aktualnej Rady oraz sędziów wchodzących do maja 2026 r. w jej skład. Trybunał nie neguje prawa ustawodawcy do wprowadzania zmian również i w tym obszarze. Jednakże tak daleko idąca ingerencja w działalność konstytucyjnego organu państwa w czasie

kadencji najliczniejszej grupy jego członków, w ocenie Trybunału musi znajdować szczególne uzasadnienia – tak jak na gruncie zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2017 r. spowodowanych wyrokiem TK o sygn. K 5/17. W niniejszej sprawie przypadek taki jednak nie zachodzi; co warte podkreślenia, konstytucyjność obowiązującego modelu kreacji sędziów do KRS potwierdził TK wyrokiem z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17).

2.2.7. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy pozostają zgodne z wartościami konstytucyjnymi dotyczącymi pozycji Krajowej Rady Sądownictwa oraz statusu sędziów powoływanych przez Prezydenta na wniosek Rady wskutek realizacji prerogatywy głowy państwa.

Trybunał zważył, że materialnoprawne przepisy kontrolowanej ustawy stanowią pogwałcenie konstytucyjnych zasad, wykraczając poza przyznaną ustawodawcy kompetencję do określenia ustroju, zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposobu wyboru jej członków.

Za konstytucyjnie niedopuszczalne należy zatem uznać rozwiązanie normatywne, które dopuszcza możliwość weryfikacji podstaw powołania sędziów, w tym orzeczenie *a priori* w drodze ustawy o braku niezawisłości i bezstronności sędziów pod pretekstem próby uregulowania składu i temporalnej granicy kadencji członków Rady.

2.2.8. Odnosząc się na koniec do ostatniego z zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę, należy zauważyć, że zasadniczym problemem konstytucyjnym powstałym na jego gruncie było rozszerzenie kognicji NSA o sprawy dotyczące zaskarżania rozstrzygnięć PKW związanych z procedurą wyborczą członków KRS. Przewidziane ustawą zmiany polegają na przyznaniu NSA kompetencji do orzekania w zakresie zmiany lub utrzymania w mocy uchwały PKW odmawiającej przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz oceny ważności wyboru członka Rady.

2.2.9. Dokonując oceny wskazanego wyżej zarzutu, należy w pierwszej kolejności wskazać, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, to Sąd Najwyższy sprawuje kontrolę nad prawidłowością postanowień i uchwał PKW.

Kwestia rozszerzenia kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego była już przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki z: 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23; 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105).

Status Naczelnego Sądu Administracyjnego określa art. 184 Konstytucji, który stanowi, że NSA 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 wymienionym wyżej wyroku o sygn. Kp 1/23, Trybunał wyraził pogląd, że powołany przepis ustawy zasadniczej zawęża zakres przyznaných ustawą kompetencji NSA (odmiennie niż to ma miejsce na gruncie art. 183 ust. 2 Konstytucji, który wskazuje, że ustawodawca może powierzyć dodatkowe zadania oraz kompetencje Sądowi Najwyższemu; dalej: SN). Jednocześnie, art. 184 Konstytucji nie przewiduje możliwości powierzenia sądom administracyjnym innych spraw niż te wyraźnie wskazane w tym przepisie. Przepis ten wyraźnie ogranicza zatem zakres właściwości NSA do spraw dotyczących kontroli administracji publicznej. Katalog spraw podlegających właściwości NSA, określony w art. 184 Konstytucji, jest katalogiem zamkniętym, podczas gdy katalog spraw podlegających właściwości sądów powszechnych i SN jest katalogiem otwartym, któremu w oparciu o ustawę można powierzyć sprawy niewymienione w Konstytucji.

Trybunał w swoim orzecznictwie wyjaśnił rolę sądownictwa administracyjnego. W przywołanym wyżej wyroku o sygn. K 13/08, Trybunał zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 184 Konstytucji do sądów administracyjnych należy – w zakresie ustalonym w ustawie – kontrola działalności administracji publicznej. Zadaniem sądu administracyjnego jest dokonanie oceny działań organu administracji publicznej. W wyniku zaskarżenia decyzji administracyjnej sąd ten nie przejmuje „sprawy administracyjnej” do ostatecznego załatwienia, lecz jedynie kontroluje działalność organu, który decyzję wydał. Sąd administracyjny, co do zasady, nie zastępuje organu administracji, a jego orzeczenia – w razie uwzględnienia skargi – tylko uchylają albo stwierdzają nieważność decyzji oraz nakazują organowi administracji określone dalsze działania.

Trafnie zatem zauważył Wnioskodawca, że „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”. Z tego powodu nie można uznać proponowanych rozwiązań za konstytucyjnie akceptowalne. We właściwościach sądów administracyjnych określonych przepisami rangi konstytucyjnej nie mieszczą się sprawy dotyczące rozpatrywania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady. Rozstrzyganie tych spraw nie stanowi bowiem kontroli działalności administracji publicznej.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że PKW nie można zakwalifikować jako organu administracji publicznej. W postanowieniu z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11 (Lex nr 1149320), NSA zaznaczył, 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. PKW, jak i pozostałe organy wyborcze, nie są podmiotami powołanymi, z mocy prawa, do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”. Analogicznie, w postanowieniu z 12 września 2023 r., sygn. akt II OSK 1627/23 (Lex nr 3613407), NSA zauważył, 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”.

2.2.10. Mając na względzie powyższe eksplikacje należy stwierdzić, że PKW nie jest organem administracji, a wydawane przez nią uchwały nie mogą być uznane za decyzje administracyjne. Czynności wyborczych dokonywanych przez PKW nie da się zakwalifikować jako czynności należących do którejkolwiek z kategorii spraw powierzonych kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie art. 184 Konstytucji, a zatem sąd ten nie może być właściwy do orzekania w zakresie tych spraw. Nie można uznać, że uprawnienie NSA do sprawowania kontroli administracji publicznej obejmuje także sprawy dotyczące rozstrzygnięć związanych z procedurami wyborczymi toczącymi się przed PKW.

2.2.11. We wskazanym uprzednio wyroku o sygn. Kp 1/23, Trybunał przypomniał swoje ustalenia dotyczące problematyki właściwości rzeczowej sądów administracyjnych oraz wytycznych dla ustawodawcy dotyczących przekazywania spraw do ich rozpoznania. Kryteria te zostały zdefiniowane na podstawie kilku aspektów: 1) rodzaju lub charakteru sprawy; 2) charakterystyki ustrojowej danego typu sądu; 3) procedury stosowanej przez dany rodzaj sądu oraz 4) konieczności zapewnienia kontroli sądowej nad wszystkimi sprawami w rozumieniu konstytucyjnym. Pierwsze wyróżnienie opiera się na stwierdzeniu, że rodzaj lub charakter sprawy determinuje właściwość rzeczową sądów administracyjnych (zob. m.in. wyroki z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30). Następne wskazuje na znaczenie specyficznych cech ustrojowych poszczególnych typów sądów, co ma wpływ na ich właściwość rzeczową (zob. wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78). Kolejne odnosi się do specyfiki procedur prawnych, które są stosowane w różnych rodzajach sądów. I wreszcie ostatnie kryterium odnosi się do zasady, aby każda sprawa, w kontekście konstytucyjnym, podlegała kontroli sądowej (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78, a także wyrok TK o sygn. K 12/18 w sprawie niedopuszczalności przekazania do rozpatrywania przez NSA odwołań od uchwał KRS).

Konfrontując wskazany powyżej standard z rozwiązaniami wprowadzanymi kontrolowaną ustawą, które rozszerzają kognicję NSA o sprawy dotyczące czynności wyborczych PKW przy wyborze członków KRS, należy stwierdzić, że rozwiązania te nie mieszczą się w granicach dyspozycji art. 184 Konstytucji. Żadne z omówionych uprzednio kryteriów nie uzasadnia bowiem rozszerzenia kognicji NSA w zakresie przyjętym w kontrolowanej ustawie, a procedura wyboru członków KRS oraz charakterystyka ustrojowa NSA sprzeciwiają się przekazaniu wspomnianych spraw temu sądowi.

2.2.12. Uwzględniając powyższe Trybunał orzekł, że: 1) art. 2 ust. 2 kontrolowanej ustawy jest niezgodny 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; 2) art. 3 kontrolowanej ustawy jest niezgodny z art. 2 oraz art. 187 ust. 3 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji; 3) art. 1 pkt 3 kontrolowanej ustawy, w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8-10 oraz art. 11t ustawy o KRS, jest niezgodny 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.

3. Kontrola według kryterium trybowego.

3.1. Rozpoznanie zarzutu postawionego w punkcie I *petitum* wniosku.

3.1.1. Po merytorycznym rozpoznaniu zarzutów postawionych w punktach II-IV *petitum* wniosku Trybunał postanowił rozstrzygnąć także zarzut trybowy z punktu I *petitum*. Jak już wcześniej wskazano w dotychczasowym orzecznictwie problemy konstytucyjne – analogiczne do przedstawionego w punkcie I *petitum* wniosku – zostały już rozstrzygnięte w czterech wyrokach Trybunału wydanych na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy (sygn. K 7/24, U 4/24, K 14/24, K 6/24). We wskazanych wyrokach Trybunał orzekając w składach trzech oraz pięciu sędziów konsekwentnie stwierdzał niekonstytucyjność kontrolowanych aktów, z uwagi na wady trybu prawodawczego, polegające na tym, że posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik nie zostali dopuszczeni do prac sejmowych nad kontrolowanymi aktami. Nadto w sprawie o sygn. K 14/24 dodatkową wadę proceduralną stanowił udział w procesie legislacyjnym Moniki Pawłowskiej, która została dopuszczona do prac sejmowych

w miejsce Mariusza Kamińskiego, zanim jego mandat wygaś w związku z wyborem na posła do Parlamentu Europejskiego.

3.1.2. Skoro istota rozpoznawanego zarzutu proceduralnego sprowadza się do zakwestionowania konstytucyjności procesu legislacyjnego z przyczyn wskazanych powyżej, Trybunał uznał, że dokonanie oceny konstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego musi poprzedzać zreferowanie nie tylko samego przebiegu procesu legislacyjnego, który zakończył się uchwaleniem kontrolowanej ustawy, lecz także wydarzeń poprzedzających ten proces, które doprowadziły do uniemożliwienia udziału w pracach nad kontrolowaną ustawą posłom Mariuszowi Kamińskiemu oraz Maciejowi Wąsikowi. W tym zakresie Trybunał uznał za zasadne odniesienie się kolejno do następujących zagadnień problemowych: przebiegu postępowania karnego przeprowadzonego wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika; orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących prezydenckiego prawa łaski; działań Marszałka Sejmu podjętych wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, poprzedzających prace legislacyjne nad kontrolowaną ustawą.

3.2. Postępowanie karne przeprowadzone wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

3.2.1. Wyrokiem z 30 marca 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II K 784/10, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie skazał nieprawomocnie posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika na kary bezwzględnego pozbawienia wolności oraz orzekł dodatkowo wobec nich środki karne w postaci zakazu zajmowania określonych stanowisk. Wyrok ten został zaskarżony apelacjami stron postępowania, w tym apelacjami obrońców posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

Postanowieniem z 16 listopada 2015 r. (nr PU.117.45.2015) Prezydent, działając na podstawie art. 139 Konstytucji, zastosował wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawo łaski w zakresie powołanego w akapicie poprzedzającym nieprawomocnego wyroku skazującego. Zastosowanie prawa łaski polegało na przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć oraz umorzeniu postępowania karnego. Akt łaski miał tym samym charakter abolicji indywidualnej.

Wyrokiem z 30 marca 2016 r., wydanym w sprawie o sygn. akt X Ka 57/16, Sąd Okręgowy w Warszawie, po rozpoznaniu apelacji od wskazanego powyżej wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, wobec zastosowanego przez Prezydenta prawa łaski, uchylił zaskarżony wyrok sądu *a quo* i na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46) umorzył postępowanie karne prowadzone wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

Kasację od powołanego wyżej wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie wywiedli pełnomocnicy oskarżycieli posiłkowych. Kasacja została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt II KK 313/16.

3.2.2. W toku postępowania kasacyjnego, postanowieniem z 7 lutego 2017 r., Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości co do wykładni prawa, wyrażone w następujących pytaniach: 1) „[c]zy przewidziany w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres normowania zwrotu «prawo łaski» obejmuje również normę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej?»; 2) „[w] przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – jakie skutki wywołuje przekroczenie powyższego zakresu normowania dla dalszego toku postępowania karnego?”.

Udzielając odpowiedzi na postawione powyżej pytanie prawne, 31 maja 2017 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę (sygn. akt I KZP 4/17), w której przyjął, że: 1) „[p]rawo 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. z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”; 2) „[z]astosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych”.

Wobec wydania powołanej w akapicie poprzedzającym uchwały Sądu Najwyższego, 8 czerwca 2017 r. Marszałek Sejmu wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Sądem Najwyższym, w którym domagał się rozstrzygnięcia tego, jaki charakter ma kompetencja, o której mowa w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, w szczególności, 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, to czy jednym z nich jest Sąd Najwyższy oraz czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji i decydować o tym, czy została ona skutecznie zastosowana.

Wniosek Marszałka Sejmu został zarejestrowany w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. Kpt 1/17 (rozstrzygnięcie wydane przez Trybunał Konstytucyjny w rzeczonyj sprawie zostanie omówione w dalszej części uzasadnienia).

Wskutek wszczęcia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, postanowieniem z 1 sierpnia 2017 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II K 313/16, Sąd Najwyższy stwierdził zawieszenie postępowania kasacyjnego, prowadzonego w sprawie posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK, wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Skutek zawieszenia postępowania następuje zatem w tym wypadku *ex lege*.

3.2.3. 28 lutego 2023 r. Sąd Najwyższy, mimo trwającego sporu kompetencyjnego i obowiązywania z mocy prawa zawieszenia postępowania, postanowił podjąć zawieszone postępowanie kasacyjne, prowadzone w sprawie posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Już w tym miejscu Trybunał stwierdza, że działanie to stanowiło rażące naruszenie prawa (dyspozycji art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK), a tym samym pozostawało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, statuowaną w art. 7 Konstytucji.

6 czerwca 2023 r. Sąd Najwyższy rozpoznał merytorycznie kasacje wniesione m.in. w stosunku do posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika przez pełnomocników oskarżycieli posiłkowych od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30 marca 2016 r. Wyrokiem z tego samego dnia, wydanym w sprawie o sygn. akt II KK 96/23, Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie w całości i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.

Trybunał już w tym miejscu wskazuje, że przywołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski oraz orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski (zreferowanych w dalszej części uzasadnienia) – został wydany z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawał w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Wyrokiem z 20 grudnia 2023 r., wydanym w sprawie o sygn. akt X Ka 613/23 (dalej: wyrok Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r.), Sąd Okręgowy w Warszawie, po przeprowadzonym ponownie postępowaniu odwoławczym, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 30 marca 2015 r. w zakresie odnoszącym się do posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w ten sposób, że skazał ich na karę 2 lat bezwzględnego pozbawienia wolności, a wymiar orzeczonego środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonych w wyroku stanowisk zmniejszył do 5 lat.

Analogicznie do przedstawionej w akapicie poprzedzającym oceny wyroku Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r., Trybunał w tym miejscu wskazuje, że wyrok Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r. – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski oraz orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski (zreferowanych w dalszej części uzasadnienia) – został wydany z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawał w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

3.2.4. W związku z wyrokiem Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r., 9 stycznia 2024 r. doszło do zatrzymania posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Posłowie przebywali w izolacji penitencjarnej do 23 stycznia 2024 r.

3.3. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prezydenckiego prawa łaski.

3.3.1. W wyroku z 17 lipca 2018 r. (sygn. K 9/17, OTK ZU A/2018, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny 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”.

Powyższy wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2018 r., pod pozycją 1387.

3.3.2. W wyroku z 26 czerwca 2019 r. (sygn. K 8/17, OTK ZU A/2019, poz. 34) Trybunał Konstytucyjny 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”.

Powyższy wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2019 r., pod pozycją 1255.

3.3.3. Postanowieniem z 2 czerwca 2023 r. (sygn. Kpt 1/17, OTK ZU A/2023 r., poz. 103) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym, uznawszy, 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”.

Powyższe postanowienie zostało ogłoszone w Monitorze Polskim z 2023 r., pod pozycją 549.

3.3.4. Trybunał Konstytucyjny orzekający w obecnym składzie podziela poglądy prawne wyrażone w przytoczonych powyżej orzeczeniach Trybunału. Jednocześnie Trybunał w tym miejscu przypomina, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Powyższe oznacza, że wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek przestrzegania i stosowania tych orzeczeń. Do organów tych należy zaliczyć między innymi sądy powszechne, Sąd Najwyższy, jak również Marszałka Sejmu. Nierespektowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez osoby będące piastunami władzy publicznej stanowi działalność sprzeczną z prawem, która może skutkować odpowiedzialnością prawną, w tym także karną tych osób. Niezależnie od powyższego brak przestrzegania i stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowi każdorazowo naruszenie Konstytucji – w szczególności jej art. 7 oraz art. 190.

3.4. Działania Marszałka Sejmu podjęte wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, poprzedzające prace legislacyjne nad kontrolowaną ustawą.

3.4.1. W wyborach parlamentarnych, przeprowadzonych 15 października 2023 r., Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik uzyskali mandaty poselskie. 26 października 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza wręczyła wskazanym posłom zaświadczenia o wyborze. 13 listopada 2023 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Sejmu X kadencji, podczas którego posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik złożyli ślubowanie poselskie.

3.4.2. Wydanie przez Sąd Okręgowy wyroku z 20 grudnia 2023 r. doprowadziło do zainicjowania przez Marszałka Sejmu procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

W związku z powyższym, 21 grudnia 2023 r. Prezydent poinformował na piśmie Marszałka Sejmu, że 16 listopada 2015 r. zastosował na podstawie art. 139 Konstytucji wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawo łaski. We wskazanym piśmie Prezydent podkreślił, że jego postanowienie o zastosowaniu prawa łaski jest skuteczne, niewzruszalne i niezaskarżalne oraz że nie zachodzą przesłanki materialne do stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich. Mimo to, w tym samym dniu Marszałek Sejmu wydał postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego oraz postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika.

Wskazane wyżej postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika zostały doręczone posłom 28 grudnia 2023 r. Następnego dnia, tj. 29 grudnia 2023 r., posłowie wywiedli od rzeczonych

postanowień odwołania do Sądu Najwyższego. Zostały one wniesione za pośrednictwem Marszałka Sejmu oraz bezpośrednio do Sądu Najwyższego.

3.4.3. Izba Sądu Najwyższego właściwą do rozpoznania odwołań posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika wywiedzionych od postanowień Marszałka Sejmu wydanych w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich była Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Właściwość ta wynika bezpośrednio z dyspozycji art. 26 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej: ustawa o SN), który stanowi, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie „innych [niż wskazane *expressis verbis* w art. 26 § 1 ustawy o SN] spraw z zakresu prawa publicznego niezastrzeżonych do właściwości innych izb Sądu Najwyższego”. Sprawy z odwołań złożonych na podstawie art. 250 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy) bez wątpienia nie należą do właściwości żadnej innej izby Sądu Najwyższego, o których mowa w art. 23-25 oraz art. 27a ustawy o SN.

Pomimo powyższego, Marszałek Sejmu wbrew powszechnie obowiązującym przepisom prawa i oznaczeniu właściwości sądu dokonany przez samych posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w wywiedzionych odwołaniach, przekazał odwołania posłów bezpośrednio do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, z pominięciem biura podawczego Sądu Najwyższego. Wskazane działanie Marszałka Sejmu już w tym miejscu należy uznać za pozostające w sprzeczności z przepisami prawa, a tym samym naruszające konstytucyjną zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

3.4.4. Niezależnie od opisanych w akapicie poprzedzającym działań Marszałka Sejmu, doszło do potwierdzenia właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawie odwołań posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika wywiedzionych od postanowień Marszałka Sejmu wydanych w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich, w drodze wydania zarządzenia nr 1/2024 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 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. Należy przy tym uzupełniająco wskazać, że uprawnienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozstrzygania sporów izb Sądu Najwyższego w zakresie rozpoznania konkretnej sprawy wynika bezpośrednio z § 4 pkt 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2022 r. – Regulamin Sądu Najwyższego (Dz. U. z 2024 r. poz. 806) w związku z art. 14 § 1 pkt 8 ustawy o SN.

3.4.5. 4 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wydał postanowienie o sygn. akt I NSW 1268/23, którym uchylił postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego posła Macieja Wąsika. Następnego dnia, tj. 5 stycznia 2024 r., Sąd Najwyższy, orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wydał postanowienie o sygn. akt I NSW 1267/23, którym uchylił postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego posła Mariusza Kamińskiego.

W ocenie Sądu Najwyższego zaskarżone postanowienia Marszałka Sejmu należało uchylić, ponieważ wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika nie zaktualizowały się przesłanki formalne i materialne stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego. W konsekwencji zostały one wydane z naruszeniem Konstytucji oraz przepisów kodeksu wyborczego.

W uzasadnieniu komentowanych postanowień Sąd Najwyższy wskazał na istotne naruszenie art. 248 § 3 kodeksu wyborczego, wynikające z tego, że wydając postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów poselskich, Marszałek Sejmu nie dysponował informacją z Krajowego Rejestru Karnego o prawomocnym skazaniu, stanowiącą konieczną przesłankę pozwalającą na wydanie rzeczonych postanowień. Okoliczność ta oznacza, że w chwili wydawania postanowień przez Marszałka Sejmu nie istniały przewidziane prawem formalne przesłanki do ich wydania. Jak wywodził Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. akt I NSW 1267/23, „[o]derwanie przewidzianej art. 249 § 1 k. wyb. kompetencji Marszałka Sejmu do wydania postanowienia, od proceduralnego wymogu dysponowania informacją z Krajowego Rejestru Karnego (art. 248 § 3 k. wyb.) jest niedopuszczalne, prowadziłoby bowiem do przyznania Marszałkowi Sejmu dyskrecjonalnej kompetencji do wygaszania mandatów posłów bez zaistnienia ustawowo wymaganych przesłanek proceduralnych”.

Ponadto, w uzasadnieniu komentowanych postanowień Sąd Najwyższy podniósł, że prawo łaski Prezydenta z 16 listopada 2015 r. zastosowane wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w postaci abolicji indywidualnej, *ex tunc* pozbawiało prawomocny wyrok skazujący Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r. jego skutków materialnych, w tym w szczególności tych, które mogłyby wystąpić w sferze ustrojowej w postaci utraty prawa wybieralności. Z tych też względów nie zaistniały przesłanki prawne pozwalające na wydanie przez Marszałka Sejmu postanowień w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Jak wywodził w tym zakresie Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. akt I NSW 1268/23, prezydencki akt łaski „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 sądu, 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”.

W tym miejscu Trybunał stwierdza, że konsekwencją wydania omówionych powyżej postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r. było prawomocne wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego oraz w sprawie wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika.

Jedynie na marginesie Trybunał zaznacza, że zajętego w akapicie poprzedzającym stanowiska nie może zmienić okoliczność, iż 10 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, orzekający w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wydał postanowienie o sygn. akt II PUO 2/24, na mocy którego nie uwzględnił odwołania posła Mariusza Kamińskiego od postanowienia Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego. Jak już wskazano uprzednio, izbą Sądu Najwyższego wyłącznie właściwą do rozpoznania odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu wydanego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego była Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Ponadto, odwołanie posła Mariusza Kamińskiego zostało prawomocnie rozpoznane przez Sąd Najwyższy 5 stycznia 2024 r., co oznacza, że postanowienie Sądu Najwyższego wydane w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 10 stycznia 2024 r. zostało wydane w warunkach powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Przedstawione okoliczności jasno świadczą, że postanowienie Sądu Najwyższego, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, statutowaną w art. 7 Konstytucji.

Wskazany w poprzedzającym akapicie pogląd prawny, potwierdził także Sąd Najwyższy orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W sprawie zainicjowa-

nej skargą Mariusza Kamińskiego, postanowieniem z 3 lipca 2024 r. (sygn. akt I NSW 1/24) Sąd Najwyższy w punkcie pierwszym sentencji wznowił postępowanie zakończone postanowieniem Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II PUO 2/24, natomiast w punkcie 2 sentencji uchylił to postanowienie i umorzył postępowanie.

Tym samym Sąd Najwyższy uwzględnił żądanie skargi w zakresie postępowania zakończonego postanowieniem z 10 stycznia 2024 r. (sygn. akt II PUO 2/24), uznając, że orzeczenie to zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa. Postanowienie to zapadło bowiem w warunkach nieważności postępowania z uwagi na naruszenie powagi rzeczy osądzonej, wynikającej z wydanego 5 dni wcześniej prawomocnego postanowienia Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (sygn. akt I NSW 1267/23). W ocenie sądu rozpoznającego skargę o wznowienie postępowania wydanie kolejnego postanowienia Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 10 stycznia 2024 r. (sygn. akt II PUO 2/24) nie tylko stanowiło rażącą obrazę porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także naruszało art. 45 Konstytucji gwarantujący prawo skarżącego do sądu.

Nadto w postanowieniu z 3 lipca 2024 r. Sąd Najwyższy zauważył, że postanowienie z 10 stycznia 2024 r. zapadło w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, która nie jest (i w momencie orzekania również nie była) właściwa do rozpoznawania odwołań od postanowień Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła. Sąd Najwyższy przypomniał, że na podstawie art. 26 § 1 pkt 11 ustawy o SN wyłączna właściwość w tej sprawie przysługuje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Co równie istotne, w punkcie trzecim postanowienia z 3 lipca 2024 r. Sąd Najwyższy odrzucił skargę Mariusza Kamińskiego o wznowienie postępowania zakończonego postanowieniem Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2024 r., sygn. akt I NSW 1267/23 (w sentencji błędnie przywołano sygnaturę sprawy – zamiast „I NSW 1267/23” jest „I NSW 1267/24”, natomiast w uzasadnieniu podana sygnatura jest poprawna), przyjmując, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy skarga ta nie była oparta na ustawowej podstawie. Tym samym postanowienie Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2024 r. uchylające postanowienie Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego Mariusza Kamińskiego pozostaje w obrocie prawnym i jako prawomocne wywołuje ostateczne skutki prawne.

Należy także odnotować okoliczność, że 12 kwietnia 2024 r. Sąd Najwyższy orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wydał postanowienie (sygn. akt I NSW 1267/23), w którym stwierdził: po pierwsze, że postanowienie Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2024 r., sygn. akt I NSW 1267/23, jest prawomocne od 5 stycznia 2024 r.; po drugie, że postanowienie Sądu Najwyższego wydane w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II PUO 2/24, zapadło w warunkach nieważności postępowania oraz z rażącym naruszeniem art. 25 i art. 26 § 1 pkt 11 ustawy o SN i jako takie pozbawione jest mocy prawnej.

3.4.6. Prawomocne uchylenie przez właściwy rzeczowo sąd, tj. Sąd Najwyższy, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, postanowień Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika nie doprowadziło do zaprzestania przez Marszałka Sejmu działań zmierzających do pozbawienia tychże posłów ich mandatów. Marszałek Sejmu skierował bowiem postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Postanowienie to zostało promulgowane 10 stycznia 2024 r. pod pozycją 15.

Trybunał uznał, że opisane działanie Marszałka Sejmu stanowiło rażące naruszenie prawa, a tym samym pozostawało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, statutowaną w art. 7 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał odnotował, że Marszałek Sejmu nie skierował do promulgacji postanowienia z 21 grudnia 2023 r. wydanego w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika.

Niezależnie od opisanych wyżej czynności Marszałka Sejmu, 5 stycznia 2024 r. Szef Kancelarii Sejmu podjął decyzję o dezaktywacji kart do głosowania posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Jednocześnie od 25 stycznia 2024 r., tj. od czwartego posiedzenia Sejmu X kadencji aż do dnia rzeczywistego wygaśnięcia mandatów poselskich (co wobec okoliczności określonej w art. 247 § 1 pkt 7 w związku z art. 334 § 1 kodeksu wyborczego nastąpiło 10 czerwca 2024 r. w związku z wyborem Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika na posłów do Parlamentu Europejskiego), posłowie nie byli wpuszczani do budynków Sejmu w celu wykonywania swoich mandatów poselskich, w tym brania udziału w pracach legislacyjnych Sejmu.

6 marca 2024 r. Marszałek Sejmu X kadencji umożliwił Monice Pawłowskiej złożenie wobec Sejmu ślubowania poselskiego i występowanie w pracach Sejmu w charakterze „posła”, co przejawiało się dopuszczeniem wskazanej osoby do prac Sejmu – zwłaszcza do udziału w głosowaniach sejmowych.

Uprzedzając rozważania przedstawione w dalszej części uzasadnienia, Trybunał wskazuje, że opisane powyżej działania – 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 (przytoczonych 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.

3.5. Przedmiot kontroli trybowej i przebieg prac legislacyjnych nad kontrolowaną ustawą.

3.5.1. Rozstrzygnięcie zarzutu proceduralnego związanego z trybem wydania aktu normatywnego wymaga przeanalizowania nie tyle zawartości kontrolowanej ustawy (co jest typowe dla kontroli treści aktu i zostało przeprowadzone w toku rozpoznawania zarzutów materialnoprawnych), lecz procesu legislacyjnego. W tym kontekście należało zawrócić uwagę, że kontrolowana ustawa stanowi wynik prac legislacyjnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, przeprowadzonych nad rządowym projektem zawartym w druku sejmowym nr 219.

3.5.2. Projekt kontrolowanej ustawy wpłynął do Sejmu 20 lutego 2024 r. Pierwsze czytanie projektu kontrolowanej ustawy odbyło się 7 marca 2024 r. na posiedzeniu Sejmu. Tego dnia odbyło się też głosowanie w sprawie odrzucenia projektu; za wnioskiem oddano 201 głosów, przeciw wnioskowi oddano 242 głosów, nikt nie wstrzymał się od głosu, nie głosowało zaś 16 posłów. W głosowaniu nie brali udziału posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik; w głosowaniu brała zaś udział Monika Pawłowska (zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/Glosowanie.xsp?posiedzenie=7&glosowanie=12> – dostęp: 20 listopada 2025 r.).

Odrzucając wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, Sejm skierował projekt ustawy do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia.

26 marca 2024 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka odbyło się wysłuchanie publiczne dotyczące kontrolowanej ustawy.

9 kwietnia 2024 r. projekt kontrolowanej ustawy został rozpatrzony na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja rozpatrzyła zgłoszone poprawki, a także głosowała w całości nad projektem ustawy z druku nr 219 wraz z przyjętymi poprawkami

i uwagami. Projekt został przyjęty, a komisja wyznaczyła posła sprawozdawcę do zaprezentowania stanowiska komisji na posiedzeniu plenarnym.

Drugie czytanie projektu kontrolowanej ustawy odbyło 10 kwietnia 2024 r. Sejm skierował ponownie projekt ustawy do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia wniosku i poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu na posiedzeniu 11 kwietnia 2024 r. wniosła o odrzucenie wniosku opozycji o odrzucenie projektu ustawy oraz o odrzucenie poprawek opozycji.

12 kwietnia 2024 r. odbyło się trzecie czytanie, podczas którego Sejm odrzucił wniosek o odrzucenie projektu w całości oraz rozpatrzył zgłoszone poprawki, a następnie uchwalił kontrolowaną ustawę.

W głosowaniu nad całością projektu kontrolowanej ustawy brało udział 443 posłów. Za przyjęciem kontrolowanej ustawy głosowało 244 posłów, przeciw głosowało 199 posłów, żaden poseł nie wstrzymał się od głosu. Nie głosowało 14 posłów. W głosowaniu tym – podobnie jak w pracach na etapie wcześniejszych czytań – nie brali udziału posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik. Do udziału w głosowaniu dopuszczona została zaś Monika Pawłowska. Zgodnie z informacją widniejącą na stronie internetowej Sejmu, skład Sejmu 12 kwietnia 2024 r. miał wynosić 457 posłów (głosowanie nr 15 na 9. posiedzeniu Sejmu – dostęp: 20 listopada 2025 r.).

15 kwietnia 2024 r. kontrolowaną ustawę przekazano Marszałkowi Senatu. Uchwałą z 9 maja 2024 r. Senat wniósł do kontrolowanej ustawy poprawki.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu powyższej uchwały na posiedzeniu 11 lipca 2024 r. wniosła o przyjęcie części poprawek Senatu. 12 lipca 2024 r. Sejm przyjął część poprawek Senatu; co istotne odrzucając jednocześnie poprawkę zakładającą wykreślenie z art. 2 kontrolowanej ustawy ust. 2, który pozbawia sędziów powołanych na wniosek Rady ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS biernego prawa wyborczego w pierwszych wyborach do Rady.

W głosowaniach nad poprawkami Senatu brała udział Monika Pawłowska (zob. głosowania z 12 lipca 2024 r. na 15. posiedzeniu Sejmu <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/GlosowaniaDzien.xsp?posiedzenie=15&dzien=2024-07-12> – dostęp: 20 listopada 2025 r.).

15 lipca 2024 r. kontrolowaną ustawę przekazano Prezydentowi do rozpatrzenia.

3.6. Ocena konstytucyjności całej kontrolowanej ustawy.

3.6.1. Podwalinę do przeprowadzenia oceny zgodności kontrolowanej ustawy z wzorcami konstytucyjnymi stanowiło – przedstawione już we wcześniejszych częściach uzasadnienia – stanowisko Trybunału, że działania Marszałka Sejmu podjęte wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, mające na celu uniemożliwienie wskazanym posłom wykonywania mandatów – w perspektywie: 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 – rażąco naruszały prawo, a tym samym pozostawały w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Skutkiem nielegalnych czynności Marszałka Sejmu było wadliwe ukształtowanie składu Sejmu, który uchwalił kontrolowaną ustawę. Bezprawna próba stwierdzenia przez Marszałka Sejmu wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, której wadliwość potwierdził ostatecznie Sąd Najwyższy postanowieniami o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz o sygn. I NSW 1267/23, a także późniejsze faktyczne uniemożliwienie Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi uczestnictwa w pracach Sejmu nad kontro-

lowaną ustawą, przez dezaktywowanie ich kart do głosowania i niedopuszczanie do budynków Sejmu oraz dopuszczenie do prac sejmowych w charakterze posła Moniki Pawłowskiej, tj. osoby nieuprawnionej do sprawowania mandatu poselskiego w czasie czytań sejmowych, skutkuje naruszeniem zasady legalizmu i w konsekwencji czyni kontrolowaną ustawę niezgodną z art. 7 Konstytucji.

Trybunał podkreślił, że cały proces legislacyjny nad kontrolowaną ustawą został przeprowadzony już po wydaniu przez Sąd Najwyższy postanowień o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz o sygn. akt I NSW 1267/23. Tym samym Marszałek Sejmu jako organ władzy publicznej zobowiązany był do uznania stanowiska Sądu Najwyższego, co powinno uzewnętrznić się przez zaprzestanie uniemożliwiania Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi wykonywania mandatów poselskich. Posłowie Ci mieli prawo i obowiązek uczestniczyć w plenarnych pracach Sejmu (w debatach i głosowaniach). Co więcej, dysponowali także możliwością udziału w pracach na etapie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, mimo że nie byli jej członkami; w takim przypadku udział posła może polegać na zabieraniu głosu w dyskusji i składaniu wniosków, bez prawa udziału w głosowaniu (zob. art. 154 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.).

W ocenie Trybunału nie ulega wątpliwości, że w świetle postanowień Sądu Najwyższego o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz o sygn. akt I NSW 1267/23 Marszałek Sejmu powinien stworzyć warunki do wykonywania mandatów przez tych posłów, nawet jeśli na wcześniejszym etapie postępowania błędnie uznał, że w sprawie Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika aktualizowały się przesłanki zobowiązujące go do wydania postanowień stwierdzających wygaśnięcie mandatów. W rzeczywistości czynności Marszałka Sejmu – ignorujące wskazane orzeczenia Sądu Najwyższego – doprowadziły do utrwalenia stanu naruszenia zasady legalizmu, co przełożyło się na działalność całej izby, a w konsekwencji na wadliwość trybu ustawodawczego. W tym kontekście Trybunał zauważył, że istotnym przejawem owego utrwalenia było umożliwienie przez Marszałka Sejmu X kadencji złożenia Monice Pawłowskiej 6 marca 2024 r. ślubowania poselskiego oraz dopuszczenie jej do udziału w pracach Sejmu w charakterze posła. Trybunał stwierdził, że 6 marca 2024 r. Monika Pawłowska nie mogła skutecznie objąć mandatu poselskiego (tj. nie mogła zostać posłem), albowiem mandat poselski Mariusza Kamińskiego wówczas jeszcze nie wygasł. Marszałek Sejmu zdecydował jednak o wstąpieniu Moniki Pawłowskiej w miejsce Mariusza Kamińskiego, błędnie uznając, że skoro mandat Mariusza Kamińskiego uzyskany w okręgu wyborczym nr 7 (Chełm) w ramach listy wyborczej komitetu wyborczego „Prawo i Sprawiedliwość” wygasł z związku z rzekomym prawomocnym skazaniem tej osoby na karę bezwzględnego pozbawienia wolności i zaktualizowaniem się dyspozycji art. 99 ust. 3 Konstytucji oraz art. 247 § 1 pkt 2 kodeksu wyborczego (taką ocenę kategoriycznie odrzucił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 5 stycznia 2024 r.), dopuszczalne było, aby Monika Pawłowska objęła rzekomo wakujący wówczas mandat.

W konsekwencji czynności Marszałka, 12 kwietnia 2024 r. Monika Pawłowska wzięła udział w głosowaniu nad przyjęciem projektu kontrolowanej ustawy w trzecim czytaniu sejmowym (zob. głosowanie nr 15 na 9. Posiedzeniu Sejmu; 7 marca 2024 r. uczestniczyła zaś w głosowaniu dotyczących rozpoznania wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/Glosowanie.xsp?posiedzenie=7&glosowanie=12> – dostęp: 20 listopada 2025 r.). Trybunał nie neguje prawa Moniki Pawłowskiej do objęcia mandatu po wcześniejszym ewentualnym wygaśnięciu mandatu osoby, która uzyskała go z listy komitetu wyborczego „Prawo i Sprawiedliwość” w okręgu nr 7 (Chełm). Możliwość ewentualnego objęcia przez Monikę Pawłowską mandatu po wcześniejszym skutecznym wygaśnięciu mandatu Mariusza Kamińskiego, który uzyskał go w tym samym okręgu wyborczym, kandydując z tej samej, co Monika Pawłowska listy wyborczej, wynika z obowiązują-

cego w Polsce prawa i jest konsekwencją werdyktu wyborców okręgu nr 7 (Chełm). Niemniej Trybunał nie ma wątpliwości, że w okolicznościach niniejszej sprawy dopuszczenie od 6 marca 2024 r. Moniki Pawłowskiej do prac sejmowych w charakterze posła było wadliwe. W świetle obowiązującego w Polsce prawa oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2024 r. Marszałek nie mógł doprowadzić do objęcia 6 marca 2024 r. mandatu przez Monikę Pawłowską, wstępującą w miejsce Mariusza Kamińskiego, ponieważ jego mandat w tym dniu nie wygasł. Wygaśnięcie mandatu sejmowego posła Mariusza Kamińskiego nastąpiło dopiero 10 czerwca 2024 r. w związku z wybraniem go na posła do Parlamentu Europejskiego. Tym samym dopuszczenie do złożenia ślubowania poselskiego i umożliwienie Monice Pawłowskiej udziału w pracach Sejmu w charakterze posła na płaszczyźnie ustrojowej nie miało charakteru ważnego i skutecznego prawnie. Trybunał stwierdził, że od 13 listopada 2023 r. do 10 czerwca 2024 r. mandat, którego dotyczy przedstawiona wątpliwość, uzyskany przez komitet wyborczy „Prawo i Sprawiedliwość” w okręgu wyborczym nr 7 (Chełm), posiadał Mariusz Kamiński. W świetle powyższego Monika Pawłowska w okresie od 6 marca 2024 r. do 10 czerwca 2024 r. nie pełniła mandatu poselskiego, tj. nie była posłem na Sejm w rozumieniu Konstytucji. Nie mogła zatem zostać dopuszczona do złożenia ślubowania poselskiego ani tym bardziej do prac sejmowych – zwłaszcza do głosowań sejmowych, w tym do głosowania przeprowadzonego nad kontrolowaną ustawą w trzecim czytaniu sejmowym 12 kwietnia 2024 r. Udział w tym głosowaniu Moniki Pawłowskiej stanowi dodatkowy argument za niekonstytucyjnością kontrolowanej ustawy.

Uwzględniając ogół okoliczności sprawy, Trybunał uznał, że działania Marszałka Sejmu, pozostające w sprzeczności z zasadą legalizmu, sprawiły, iż kontrolowana ustawa została uchwalona przez Sejm obradujący w niewłaściwym składzie, tj. przy uniemożliwieniu partycypowania w pracach sejmowych legalnie wybranym posłom Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi, z jednoczesnym umożliwieniem udziału w tychże pracach Monice Pawłowskiej, która nie miała prawa udziału w pracach parlamentarnych na etapie sejmowym, zwłaszcza do udziału w trzecim czytaniu 12 kwietnia 2024 r.

Tym samym kontrolowana ustawa dotknięta jest wadą prawną, która implikuje konieczność stwierdzenia przez Trybunał jej niezgodności z art. 7 Konstytucji.

3.6.2. Jednocześnie Trybunał dostrzegł, że co do zasady ustawy nie są uchwalane przez Sejm przy udziale wszystkich 460 posłów. Najczęściej jest to spowodowane okolicznościami natury losowej (np. chorobą posła), czy występowaniem przejściowych wakatów spowodowanych okolicznościami wskazanymi w kodeksie wyborczym, gdy mandat rzeczywiście wygasł (zob. art. 247 § 1 kodeksu wyborczego). W tej sprawie przyczyna niekonstytucyjności kontrolowanej ustawy nie tkwi jednak w tym, że została uchwalona przez Sejm bez udziału wszystkich 460 posłów, lecz w 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). Drugą relewantną okoliczność stanowi zaś udział w pracach sejmowych nad kontrolowaną ustawą, w tym w głosowaniu 12 kwietnia 2024 r. Moniki Pawłowskiej.

Jak wynika z ustaleń Trybunału przeprowadzonych na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, opartych m.in. na rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz o sygn. akt I NSW 1267/23, posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik zostali niezgodnie z prawem pozbawieni możliwości skorzystania ze swoich poselskich uprawnień. Powinność zapewnienia posłom warunków skutecznego wypełniania obowiązków oraz ochrony ich praw spoczywa na Marszałku Sejmu. Jego czynności nie mogą prowadzić do bezprawnego różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych posłów, ponieważ każdy z 460 posłów został wybrany przez Naród w powszechnych wyborach. Z chwilą objęcia mandatu

uzyskuje tym samym 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 nieznana Konstytucji kategorię posłów niewykonujących swoich mandatów. W rzeczywistości posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik aż do momentu rzeczywistego wygaśnięcia ich mandatów poselskich w związku z wyborem na posłów do Parlamentu Europejskiego nie powrócili już do wykonywania swoich mandatów posłów na Sejm X kadencji. Tym samym Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik swoje mandaty mogli wykonywać zaledwie przez okres nieco ponad jednego miesiąca w okresie listopad-grudzień 2023 r. Później aż do 10 czerwca 2024 r. (tj. dnia, w którym ich mandaty skutecznie wygasły w związku z wyborem do Parlamentu Europejskiego) faktycznie nie sprawowali mandatów. W miejsce zaś niewakującego mandatu posła Mariusza Kamińskiego do prac sejmowych (od 6 marca 2024 r.) została dopuszczona Monika Pawłowska.

Tym samym organ – procedujący w składzie ukształtowanym wskutek bezprawnych czynności Marszałka Sejmu uniemożliwiających Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi uczestniczenie w pracach legislacyjnych, działający natomiast z udziałem Moniki Pawłowskiej, która w chwili uchwalenia ustawy była nieuprawniona do wykonywania mandatu poselskiego, nie może być zakwalifikowany jako Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. W konsekwencji uchwalenie ustawy przez niewłaściwie ukształtowany organ prowadzi do jej niekonstytucyjności.

3.6.3. Za irrelevantną w perspektywie oceny konstytucyjności kontrolowanej ustawy Trybunał uznał okoliczność, że została ona uchwalona odpowiednią większością głosów z zachowaniem wymaganego *quorum*. W ocenie Trybunału, jeśli jakimkolwiek posłowi nielegalnie uniemożliwia się udział w pracach sejmowych nad konkretną ustawą, nawet wtedy, gdy zachowano *quorum*, a w głosowaniu uzyskano wymaganą konstytucyjnie większość głosów, przyjęta w takich okolicznościach ustawa i tak jest dotknięta wadą prawną, wydano ją bowiem z naruszeniem zasady legalizmu przez organ niespełniający konstytucyjnych wymogów dotyczących przedstawicielstwa Narodu sprawowanego przez posłów. W niniejszej sprawie 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 kolejny, 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 uzyskane z woli wyborców 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).

W czasie procedowania przez Sejm kontrolowanej ustawy (do trzeciego czytania włącznie) Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik byli więc posłami i przysługiwały im wszystkie uprawnienia związane z pełnieniem funkcji posła – zwłaszcza podstawowe prawo i obowiązek, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu wyrażone wprost w art. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907), znajdujące także oparcie 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). Uniemożliwienie realizacji wskazanego prawa i obowiązku wpływa na wadliwość procesu legislacyjnego, w którym uchwalono kontrolowaną ustawę.

Prawa udziału w pracach sejmowych nad kontrolowaną ustawą (do trzeciego czytania włącznie) nie miała natomiast Monika Pawłowska – osoba nieuprawniona do wykonywania mandatu poselskiego w okresie procedowania kontrolowanej ustawy na etapie sejmowym.

Wystąpienie powyższych wad prawnych występujących na etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie (do trzeciego czytania włącznie) skutkuje koniecznością uznania, że kontrolowana ustawa jest w całości 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.

4. Uwagi końcowe.

4.1. Skutki wyroku.

4.1.1. Wyrok ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Podlega niezwłocznemu ogłoszeniu w Monitorze Polskim.

Wydanie w trybie kontroli prewencyjnej wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność całej kontrolowanej ustawy (pkt 4 tenoru) skutkuje tym, że stosownie do art. 122 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji Prezydent zobowiązany jest odmówić jej podpisania; przy czym wykonanie wskazanego obowiązku przez Prezydenta nie jest uzależnione od promulgacji wyroku w dzienniku urzędowym. Następstwem obowiązku odmowy podpisania kontrolowanej ustawy jest jej niedojście do skutku i zakończenie procesu legislacyjnego (zob. wyrok o sygn. Kp 2/19).

Z kolei rozpoznanie zarzutów materialnoprawnych i stwierdzenie niekonstytucyjności poszczególnych regulacji kontrolowanej ustawy (pkt 1-3 tenoru) oznacza, że prawodawca regulując ewentualnie w przyszłości kwestie związane z trybem wyboru sędziów do KRS, powinien powstrzymać się od powielania rozwiązań normatywnych uznanych niniejszym wyrokiem za naruszające standard konstytucyjny. Niniejszy wyrok – obok orzeczeń wydanych w sprawach o sygn. K 5/17 oraz K 12/18 – składa się na *acquis juridique* w obszarze problematyki ustroju i działania Krajowej Rady Sądownictwa; poglądy prawne Trybunału tam wyrażone powinny stanowić wskazania dla ustawodawcy na przyszłość.

4.1.2. Nadto w związku z utrwaloną już po 6 marca 2024 r. bezprawną praktyką polegającą na zaniechaniu realizowania prawnego obowiązku niezwłocznego ogłaszania orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego, Trybunał raz jeszcze podkreśla, że brak niezwłocznej publikacji orzeczeń Trybunału stanowi działanie sprzeczne z prawem, które w konsekwencji może aktualizować się odpowiedzialnością prawną, w tym także karną, osób, na których spoczywa obowiązek promulgacji judykatów Trybunału.

Uwzględniając powyższe Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jakuba Steliny
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 listopada 2025 r., sygn. akt Kp 2/24

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2025 r., sygn.

Kp 2/24, w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o kontrolę prewencyjną ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: kontrolowana ustawa).

1. Moje zdanie odrębne dotyczy punktu 4 niniejszego wyroku. W tym zakresie nie podzielam bowiem stanowiska przyjętego przez większość składu orzekającego.

2. W punkcie 4 wyroku Trybunał orzekł, że ustawa o zmianie ustawy o KRS jest w całości 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. Trybunał podzielił w tym zakresie zarzut Prezydenta, który zakwestionował procedurę uchwalenia kontrolowanej ustawy w związku z bezprawnym i trwałym zablokowaniem możliwości wykonywania mandatu przez posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Z tego względu Trybunał uznał – zgodnie z treścią wniosku Prezydenta RP – że skład Sejmu, który podjął prace legislacyjne nad kontrolowaną ustawą, należy uznać za niepełny, a tym samym niezgodny z Konstytucją. Wykluczenie dwóch posłów opozycji miało – zdaniem Trybunału – bezprawny charakter, co przesądziło o obsadzie Sejmu niezgodnej z Konstytucją i przełożyło się zarówno na wadliwość procesu ustawodawczego, jak i wadliwość ustawy uchwalonej przez tak ukształtowany Sejm. Trybunał uznał, że zaistniałe nieprawidłowości spowodowały, że kontrolowana ustawa dotknięta jest wadą prawną, która implikuje konieczność stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją.

3. Przyjęte w niniejszej sprawie przez Trybunał ustalenia budzą daleko idące zastrzeżenia. Niewątpliwie Trybunał ma kompetencję do badania procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia zaskarżonego aktu prawnego. Nie ma też wątpliwości co do tego, że stwierdzone w toku tego badania uchybienia mogą skutkować niezgodnością danego aktu z ustawą zasadniczą, w szczególności z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Niemniej jednak oczywiste jest też i to, że waga naruszeń proceduralnych może być różna i nie każde uchybienie stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego, prowadzącego do utraty przez dany akt mocy obowiązującej lub – jak w niniejszej sprawie – do zablokowania jego wejście w życie (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r. sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

4. Trybunał – po analizie sekwencji zdarzeń, jakie na przełomie 2023 i 2024 r. doprowadziły do wygaszenia mandatów dwóch posłów opozycji – doszedł do wniosku, że działania Marszałka Sejmu w tym zakresie obarczone były wieloma wadami prawnymi, co w konsekwencji skutkowało uznaniem tych działań za bezprawne. Przyjmując założenie, że stanowisko to jest trafne, należało w niniejszej sprawie określić konsekwencje takich działań i decyzji Marszałka Sejmu dla postępowania legislacyjnego nad konkretnym projektem ustawy. Ewentualne naruszenie przez Marszałka Sejmu przepisów regulujących tryb postępowania w sprawie stwierdzenia wygaszenia mandatów posłów nie stanowi bowiem samo w sobie naruszenia przepisów Konstytucji czy Regulaminu Sejmu, określających tryb rozpatrzenia przed Sejm projektu ustawy i uchwalenia ustawy. Innymi słowy, należało zbadać, jakie znaczenie mają konsekwencje wygaszenia mandatów poselskich dla procesu ustawodawczego, w ramach którego doszło do uchwalenia kontrolowanej ustawy.

Tymczasem, zdaniem Trybunału, kontrolowana ustawa została uchwalona przez niewłaściwie obsadzony Sejm, a tym samym dotknięta nieusuwalną wadą prawną. Trybunał uznał tym samym, że skutki wadliwych działań Marszałka Sejmu należy odnieść w sposób automatyczny do ważności zakwestionowanej ustawy, a w konsekwencji – jak się zdaje – także do wszystkich decyzji, które Sejm podejmował w okresie od 21 grudnia 2023 r. do 10 czerwca 2024 r.

5. Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego uważam za nietrafne. Trybunał w ramach swoich uprawnień do kontrolowania procesu ustawodawczego może, a nawet powinien, badać wszelkie uchybienia, jakie miały miejsce w trakcie uchwalania ustawy, przy czym nie wszystkie stwierdzone nieprawidłowości muszą skutkować orzeczeniem o niezgodności całej ustawy z Konstytucją. W tym kontekście wyróżnić należałoby uchybienia, które bezwzględnie wiążą się z koniecznością wyeliminowania ustawy z obrotu prawnego lub niedopuszczeniem do jej wejścia w życie. Zaliczyć do nich należy m.in. brak kworum czy brak wymaganej większości. W odniesieniu do innych uchybień Trybunał winien ocenić wagę konkretnego naruszenia, jego istotność, intencje podmiotów podejmujących wadliwe działania i ich wpływ na proces decyzyjny, który doprowadził do uchwalenia czy wydania danego aktu prawnego.

W pełni podzielam zastrzeżenia, jakie na kanwie analogicznego problemu zgłosił sędzia TK R. Wojciechowski w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2025 r. (sygn. K 6/24, OTK ZU nr A/2025, poz. 23). Wprawdzie powołany wyrok zapadł w wyniku kontroli następczej już obowiązującej ustawy, ale argumenty prawne w nim zawarte są aktualne także na gruncie sprawy Kp 2/24. Zgadzam się z poglądem sTK R. Wojciechowskiego, że Trybunał nie może twierdzić „jakoby organ procedujący w składzie ukształtowanym wskutek czynności Marszałka Sejmu nie mógł być zakwalifikowany jako Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. Naruszenia proceduralne mogą prowadzić jedynie do zakwestionowania aktów prawnych wydanych przez dany organ. Trybunał w niniejszej sprawie nie ma natomiast ani podstaw, ani kompetencji, aby orzec o istnieniu organu konstytucyjnego. Taki przedmiot orzekania nie mieści się w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności norm”.

Sam fakt, że w danym momencie nie są obsadzone 460 mandaty poselskie, nie oznacza, że mamy do czynienia z nie-Sejmem w rozumieniu art. 96 ust. 1 Konstytucji. Sam Kodeks wyborczy przewiduje, że w pewnych wypadkach poszczególne mandaty mogą pozostać nieobsadzone do końca kadencji. Innymi słowy, brak dwóch posłów w składzie – w następstwie nawet niezgodnych z prawem działań Marszałka - to jeszcze za mało do stwierdzenia naruszenia art. 96 ust. 1 Konstytucji. Zalecana jest tu duża ostrożność w formułowaniu nazbyt śmiałych tez, w przeciwnym razie można byłoby dowodzić, że wobec "nielegalnego" zaniechania przez Sejm obsady wakatów sędziowskich w TK nie mamy do czynienia z Trybunałem składającym się z 15 sędziów w rozumieniu art. 194 ust. 1 Konstytucji.

W przypadku stwierdzenia uchybień normom regulującym tryb uchwalania ustaw, Trybunał – ze względu na skutki swej decyzji – winien działać powściągliwie i brać pod uwagę zasadę proporcjonalności, w myśl której działania organów władzy publicznej powinny być oceniane pod kątem ich adekwatności do zamierzonych celów, z poszanowaniem jednak praw jednostek.

6. W sprawie Kp 2/24 Trybunał dokonał w istocie oceny statusu Sejmu, z którego wykluczono dwóch posłów opozycji. Nie zbadał natomiast, jak brak owych posłów wpłynął na procedowanie zakwestionowanej ustawy, jaką większością została ona uchwalona i ewentualnie jaką rolę odgrywali (lub mogli odegrać) wykluczeni posłowie w procesie legislacyjnym. Z okoliczności sprawy wynika, że zakwestionowana przez Prezydenta ustawa została uchwalona „bezpieczną” większością głosów (244 głosy za, 198 głosów przeciw), a posłowie, o których mowa, nie byli członkami komisji sejmowych przygotowujących sprawozdanie dla całej izby. Trudno zatem dopatrywać się, by ich nieobecność mogła w jakikolwiek sposób wpłynąć na wyniki głosowań. Nie wskazano zatem, w jaki sposób stwierdzone uchybienie procesu ustawodawczego (wykluczenie dwóch posłów) wpłynęło na ostateczny efekt w postaci uchwalenia kwestionowanej ustawy. Absurdem byłoby też twierdzenie, że Marszałek

Sejmu celowo wpływał na wadliwość uchwalanej ustawy, po to, by w przyszłości była ona zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny.

I wreszcie Trybunał nie ocenił skutków swojego rozstrzygnięcia z punktu widzenia kryterium proporcjonalności i zasady powściągliwości sędziowskiej w kontekście rozciągnięcia skutków przyjętej w sprawie oceny na całość funkcjonowania instytucji państwa. Nie podjął nawet próby określenia konsekwencji ustaleń poczynionych w wyroku dotyczących statusu niższej izby parlamentu w okresie od 21 grudnia 2023 r. do 10 czerwca 2024 r. I to właśnie w tym elemencie upatruję największej wady rozstrzygnięcia z punktu czwartego wyroku z 20 listopada 2025 r. (Kp 2/24). W istocie rozstrzygnięcie to – poza bezpośrednim skutkiem dla oceny konkretnego aktu prawnego – ma bowiem znaczenie dla oceny wszystkich decyzji Sejmu podejmowanych przez ten organ w analizowanym okresie, co w praktyce prowadzi w istocie do zanegowania istnienia Sejmu, a co najmniej uszczuplenia (a być może nawet zniesienia) jego kompetencji w zakresie stanowienia prawa.

Zadać musimy sobie pytanie, czy skutek taki pozostaje w jakiegokolwiek proporcji do szeregu wartości konstytucyjnych w demokratycznym państwie prawnym. Wszyscy obywatele oczekują, by organy państwa sprawnie, rzetelnie i skutecznie realizowały swoje kompetencje dla dobra ogółu. Czy faktycznie wartościom tym służy rozstrzygnięcie, że z powodu wykluczenia, choćby bezprawnego, dwóch posłów opozycji kraj pozbawiony jest najwyższego organu władzy prawodawczej? Czy możemy pozwolić sobie na „ułomny”, bo pozbawiony prawa do podejmowania skutecznych decyzji, Sejm, zwłaszcza w obliczu tak licznych problemów wewnętrznych i zewnętrznych? Problem znikł, bo dwóch wykluczonych posłów zdobyło mandaty do Parlamentu Europejskiego, których nie można łączyć z mandatami do Sejmu, tym samym status ich obu został uregulowany i nie jest już przez nikogo kwestionowany, a przez to odpadły przesłanki do kwestionowania decyzji izby niższej parlamentu po 10 czerwca 2024 r. Można i należy się zastanawiać, co działałoby się, gdyby posłowie M. Kamiński i M. Wąsik (albo choćby jeden z nich) nie zdobyli mandatów do Parlamentu Europejskiego. Czy naprawdę chcielibyśmy, by do jesieni 2027 r., Polska pozbawiona była parlamentu, bo taki byłby w istocie skutek wyroku z dnia 20 listopada 2025 r. Trybunał był zobowiązany do rozważenia tego dylematu, czego nie uczynił. Niestety przypomina to działanie w myśl niechlubnej zasady „po nas choćby potop”. Ponownie sięgnę tutaj do cytowanego już wyżej zdania odrębnego s. R. Wojciechowskiego, który trafnie powołując się na konieczność ochrony interesu państwa i stabilności porządku prawnego stwierdził, że w „toku sprawy nie udowodniono, jakoby wskazane nieprawidłowości proceduralne wpłynęły na treść zaskarżonego aktu prawnego (...). Działalność Trybunału Konstytucyjnego polegająca na sprawowaniu kontroli hierarchicznej zgodności norm powinna, co oczywiste, prowadzić do wzmacniania ładu konstytucyjnego w państwie. Tymczasem niniejsze orzeczenie wywołuje zgoła odmienny skutek. Eliminacja obowiązującej ustawy z polskiego porządku prawnego [a w sprawie Kp 2/24 – zablokowanie jej wejścia w życie – dop. JS] stoi w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Do ochrony tych wartości zobowiązany jest nie tylko rząd czy ustawodawca. Zgodnie z art. 8 Konstytucji Trybunał zobowiązany jest do realizacji w swoich orzeczeniach norm i zasad wynikających z ustawy zasadniczej”. Pogląd ten zachowuje w pełni aktualność na gruncie niniejszej sprawy.

7. W konkluzji przyjmuję, że Trybunał powinien orzec, że ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie jest zgodna z art. 7 Konstytucji, co umożliwiłoby Trybunałowi dokonanie merytorycznej kontroli pozostałych zarzutów Prezydenta co do istoty rozwiązań przyjętych w poszczególnych przepisach kontrolowanej ustawy.

8. Na koniec pragnę także zwrócić uwagę na strukturę wyroku z 20 listopada 2025 r. (Kp 2/24). Prezydent w ramach kontroli prewencyjnej zgłosił dwa rodzaje zarzutów – formal-

ny, dotyczący wpływu wad postępowania legislacyjnego na ważność całej uchwalonej ustawy, oraz zarzuty merytoryczne, odnoszące się do poszczególnych rozwiązań ustawowych, które według wnioskodawcy są niezgodne z ustawą zasadniczą. Zarzut formalny, jako najdalej idący, powinien być rozpoznany jako pierwszy, a po uznaniu jego słuszności dalsze postępowanie mogłoby być umorzone. Trybunał tego nie uczynił i kontynuował rozpoznanie merytoryczne zarzutów szczegółowych, co znalazło odzwierciedlenie w sentencji wyroku. Oczywiście nie jest to działanie naruszające zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej uważam, że skoro Trybunał podzielił zarzut o wadliwości procesu ustawodawczego i zakwestionował całą ustawę (z czym – jak była o tym mowa wyżej – się nie zgadzam), to w konsekwencji umorzenie postępowania co do pozostałych zarzutów merytorycznych byłoby uzasadnione. Bezpośrednim skutkiem wyroku z 20 listopada 2025 r. (Kp 2/24) jest zablokowanie wejścia w życie zakwestionowanej ustawy, i skutek ten następuje z mocy punktu 4 sentencji. Pozostałe elementy treści wyroku są z tego punktu widzenia zbędne i realizują inne cele. Dlatego sposób procedowania w sprawie Kp 2/24 odzwierciedlony w sentencji wyroku, może być uznany za nadmierny aktywizm sędziowski, który *notabene* Trybunał często w ostatnim czasie zarzuca innym organom sądowym.

9. Z powyższych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Sycha
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 listopada 2025 r., sygn. akt Kp 2/24

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p. TK) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 4 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2025 r., sygn. Kp 2/24.

1. Nie mogę zgodzić się z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w punkcie 4 sentencji wyroku, w którym stwierdzono niezgodność całej ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: ustawa zmieniająca ustawę o KRS) 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. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny powinien był umorzyć postępowanie w zakresie tego zarzutu.

Powodem mojego stanowiska nie jest ani chęć podważenia faktów, które Trybunał prawidłowo ustalił, ani kwestionowanie nagannych działań organów władzy publicznej wobec dwóch posłów. Przeciwnie, uważam, że Trybunał trafnie i w sposób należyte udokumentowany odtworzył sekwencję zdarzeń. Słusznie wskazał, że podejmowane w toku postępowania karnego decyzje sądów powszechnych i Sądu Najwyższego ignorujące zastosowane wobec posłów prawo łaski, a następnie działania Marszałka Sejmu związane z wygaszaniem mandatów posłów pozostawały w sprzeczności z prawem. Ustalenia te zasługują na pełną aprobatę.

Naruszenia, których dopuściły się organy władzy publicznej, były poważne i istotnie ingerowały w konstytucyjny status posłów, jednakże uznaję, że nawet poważne naruszenia prawa przez te organy nie mogą stanowić dla Trybunału Konstytucyjnego uzasadnienia przekroczenia ram jego kompetencji. Istotą zasady praworządności jest to, że organy publiczne

działają tylko w granicach i na podstawie prawa, zatem naruszenie tej zasady nie może być korygowane przez inne organy w drodze rozszerzania zakresu własnych kompetencji.

2. Konstytucja w sposób wyczerpujący określa kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczą one przede wszystkim orzekania w sprawie zgodności z Konstytucją (szerzej – z aktami hierarchicznie wyższymi, o czym stanowią przede wszystkim art. 188 pkt 1-3 i art. 122 ust. 4, a także art. 193 Konstytucji). Trybunał może także badać zgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji), rozstrzygać spory kompetencyjne między konstytucyjnymi centralnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji), a także rozstrzygać w przedmiocie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, w okolicznościach określonych w art. 131 ust. 1 Konstytucji.

Sprawa o sygn. Kp 2/24 została zainicjowana wnioskiem Prezydenta złożonym w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Należy ona do kognicji Trybunału Konstytucyjnego w ramach orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją i z tego względu powinna być rozpoznawana wyłącznie w zakresie tej podstawowej kompetencji Trybunału.

Prezydent, wśród różnych zarzutów dotyczących ustawy zmieniającej ustawę o KRS, przedstawił zarzut proceduralny dotyczący naruszenia trybu ustawodawczego. Zarzut ten opierał się jednak na tezie, że wskutek niedopuszczenia dwóch posłów do udziału w posiedzeniach Sejmu oraz dopuszczenia osoby, która miała nie posiadać mandatu poselskiego, Sejm obradował w „niewłaściwym składzie”, a tym samym procedował i uchwalił ustawę z naruszeniem zasad konstytucyjnych.

3. Kontrola proceduralna, tj. kontrola trybu uchwalenia ustawy oraz kompetencji jej wydania, jest przedmiotem oceny w postępowaniu przed Trybunałem. Dotyczy ona oceny przez Trybunał Konstytucyjny tego, czy prawodawca przestrzega przepisów odnoszących się do procesu prawodawczego. Należy przy tym podkreślić, że tryb ustawodawczy jest określony przepisami o różnym charakterze i o różnej mocy prawnej.

Po pierwsze, są to regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej wymienione w Konstytucji, takie jak inicjatywa ustawodawcza, zasada trzech czytań, poprawki do projektu ustawy, większość i kworum w głosowaniu nad ustawą, zasady procedowania w Senacie z ustawą, w tym zakres poprawek Senatu, zasady głosowania stanowiska Senatu dotyczącego ustawy uchwalonej przez Sejm.

Po drugie, elementy trybu ustawodawczego mogą być konkretyzowane w przepisach ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu. Naruszenie takich norm może być podstawą stwierdzenia przez TK wadliwości czynności prawodawczej, z tym zastrzeżeniem, że stwierdzone wady muszą prowadzić jednocześnie do naruszenia przepisów Konstytucji dotyczących procesu legislacyjnego albo ogólnych zasad ustroju prawnego, jakie są wywodzone z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Do naruszenia trybu legislacyjnego w stopniu niezgodnym z Konstytucją dochodzi tylko wówczas, kiedy uchybienia poszczególnym przepisom znajdują potwierdzenie w konstytucyjnym modelu procesu ustawodawczego (zob. np. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56 i przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału).

Te ogólne ustalenia powinny być wzięte pod uwagę przez Trybunał w niniejszej sprawie przy analizie zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy zmieniającej ustawę o KRS.

4. Tymczasem Trybunał oparł rozważania związane z trybem legislacyjnym nie na konkretnym wskazaniu naruszenia przepisów określających postępowanie ustawodawcze,

lecz na ogólnych zasadach konstytucyjnych wyrażonych w art. 7, art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 oraz art. 96 ust. 1. Przepisy te regulują zasadę legalizmu, reprezentacji Narodu, przedstawicielstwa oraz liczby posłów w Sejmie, natomiast nie odnoszą się wprost do trybu ustawodawczego.

Dokonując oceny zgodności ustawy z Konstytucją, Trybunał ograniczył się do przytoczenia licznych naruszeń zasady legalizmu przez różne organy władzy w odniesieniu do dwóch posłów. Następnie w oparciu o te ustalenia sformułował tezę o „niewłaściwym składzie Sejmu”, traktując tę okoliczność jako niezgodne z Konstytucją naruszenie trybu ustawodawczego.

Uważam, że bez pogłębionej argumentacji dotyczącej istoty kontroli proceduralnej w ramach kompetencji Trybunału do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją, przyjęte przez Trybunał rozumowanie jest obarczone błędem. Pominęło ono bowiem różnicę między wykonywaniem mandatu poselskiego, które ma charakter publicznoprawny, indywidualny i osobisty a procesem legislacyjnym, który jest ustrukturyzowaną i ściśle zdefiniowaną sekwencją czynności organów obu izb parlamentu; w rezultacie doprowadziło do błędnych wniosków.

Należy w tym kontekście wyjaśnić, kiedy okoliczność związana ze statusem posła mogłaby w ogóle stanowić naruszenie trybu ustawodawczego. W mojej ocenie byłoby to możliwe tylko wyjątkowo i jedynie wówczas, gdy spełnione zostałyby łącznie następujące warunki.

Po pierwsze, musiałby istnieć przepis Konstytucji lub uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), który jednoznacznie czyniłby udział określonego posła (lub posłów) elementem trybu legislacyjnego. W polskim systemie prawnym taki przepis nie istnieje. Konstytucja posługuje się pojęciem *quorum* oraz wymaganych większości. Okoliczność, że Sejm liczy 460 posłów (art. 96 ust. 1 Konstytucji), nie ma bezpośredniego wpływu na legalność głosowania nad ustawą, o którym mowa w art. 120 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnił, w jaki sposób ogólny przepis o składzie Sejmu wpływa na konstytucyjny model postępowania ustawodawczego.

Po drugie, należałoby wykazać bezpośredni wpływ nieobecności posła (także takiej, która jest następstwem działań niezgodnych z prawem) lub obecności osoby nieuprawnionej na wynik głosowania w stosunku do większości wymaganej przez Konstytucję. Tymczasem Trybunał nie wykazał owego związku. Stwierdzenie, że poseł ma prawo udziału w głosowaniach w Sejmie, przedstawia jedynie perspektywę wykonywania mandatu, natomiast nie określa tego, jak pozbawienie posła jego praw wpływa na ustrój organu prawodawczego. Trybunał nie ma zaś kompetencji, by ocenić, czy Sejm był organem w rozumieniu konstytucyjnym, czy też nie.

Po trzecie, Trybunał musiałby mieć kompetencję do ustalania statusu posła, w szczególności zaś do decydowania o tym, czy mandat parlamentarny wygaś, czy został przywrócony, czy konkretna osoba złożyła skutecznie ślubowanie i objęła mandat. Konstytucja jednak takich kompetencji Trybunałowi nie przyznaje. Ustrojowe znaczenie statusu posła jest ustalane w drodze wyborów oraz procedur określonych kodeksem wyborczym i zwieńczonych uchwałą Sądu Najwyższego o ważności wyborów. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji, by w sposób władczy podważać rozstrzygnięcia zapadłe w szeroko rozumianej procedurze wyborczej.

Uważam, że żaden z wyżej wskazanych warunków nie został w niniejszej sprawie spełniony. Trybunał, uznając ustawę za niezgodną z Konstytucją z powodu naruszeń prawa wobec posłów, w istocie nie zbadał dochowania przepisów trybu ustawodawczego (opisał go, ale nie ocenił jego zgodności z Konstytucją), natomiast szczegółowo zweryfikował legalność działań Marszałka Sejmu i sądów. Ponadto Trybunał dokonał samodzielnej oceny statusu

posłów oraz legalności ich udziału lub braku udziału w pracach parlamentarnych, podczas gdy takiej kompetencji nie posiada.

5. Naruszenia dokonane wobec posłów przez różne organy władzy publicznej nie mogą przesądzać o nielegalności postępowania legislacyjnego bez wykazania ich bezpośredniego związku ze standardami konstytucyjnymi dotyczącymi trybu uchwalania ustawy. Takiego związku Trybunał nie wskazał.

Opis sekwencji zdarzeń wobec posłów – choć istotny z perspektywy praw politycznych i zasady legalizmu – nie jest elementem procesu legislacyjnego. Trybunał przeprowadził rozbudowaną rekonstrukcję stanu faktycznego, ale w jego argumentacji zabrakło elementu kluczowego: odniesienia tych faktów do konkretnych norm Konstytucji regulujących tryb uchwalenia ustawy. Przepisy Konstytucji: art. 7, art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 i art. 96 ust. 1 nie dotyczą procesu legislacyjnego; są to przepisy o charakterze ustrojowym i ogólnym, które nie wyczerpują wymogu wskazania przez Trybunał konkretnej normy proceduralnej.

Trybunał nie wykazał, że uchwalając ustawę, Sejm naruszył obowiązki wynikające z art. 118-124 Konstytucji. Nie wykazał także, że którykolwiek z etapów procesu legislacyjnego przewidzianych w Regulaminie Sejmu został pominięty. Nie zbadał też tego, czy naruszenia Regulaminu Sejmu w zakresie prawa posłów do udziału w posiedzeniach Sejmu lub komisji sejmowych związanych z procedowanym projektem ustawy miały charakter istotny z punktu widzenia kontroli proceduralnej.

W rezultacie wniosek o niezgodności z Konstytucją całej ustawy oparty został nie na naruszeniu procesowych norm konstytucyjnych lub regulaminowych, lecz na ocenie okoliczności, które nie są elementem procesu ustawodawczego. W mojej ocenie, w zakresie zarzutu niezgodności z Konstytucją trybu ustawodawczego Trybunał powinien był postępowanie umorzyć.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 listopada 2025 r., sygn. akt Kp 2/24

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2025 r., w sprawie o sygn. Kp 2/24.

W punkcie 4 sentencji wyroku Trybunał orzekł, że ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest niezgodna 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. Postępowanie w tym zakresie należało umorzyć, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Powołane wzorce kontroli są przepisami nieadekwatnymi wobec zarzutów stawianych ustawie. Żaden z tych przepisów, osobno albo łącznie, nie zawiera nakazu udziału w głosowaniu nad ustawą wszystkich 460 posłów. Byłoby to sprzeczne nie tylko z praktyką sejmową, sięgającą dziesięcioleci, jeżeli nie stuleci, lecz także ze zdrowym rozsądkiem.

Różnego rodzaju zdarzenia, zależne czy niezależne od woli, powodują, że liczba posłów głosujących nad ustawą z reguły jest mniejsza niż maksymalna, określona w art. 96 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca musiał tę dość oczywistą prawdę wziąć pod uwagę i dlatego w myśl art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji Sejm uchwała ustawy zwykłą większością gło-

sów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość.

Przyczyna absencji na sali sejmowej podczas głosowania nad ustawą, z punktu widzenia powołanego przepisu, nie ma żadnego znaczenia. Czy jest spowodowana zdarzeniem losowym, zamierzona przez posła albo zawiniona przez osoby trzecie – dla ważności procesu głosowania nad ustawą pozostaje to obojętne. Istotne jest zachowanie przewidzianej w przepisie większości głosujących. Gdyby nie dopuszczono do głosowania nie dwóch, a na przykład trzystu posłów, ustawa nie mogłaby być uchwalona, ponieważ w głosowaniu nie wzięłaby wystarczająca liczba posłów.

Orzeczenie Trybunału w omawianym zakresie jest swoistym, niestety trudnym do zaakceptowania, zamiennikiem właściwie działających, państwowych mechanizmów odpowiedzialności prawnej, stanowi bowiem próbę sankcjonowania niedopuszczenia posłów do głosowania nad ustawą, przy wykorzystaniu instytucji, które takiemu sankcjonowaniu nie służą, gdy te właściwe zawiodły. Sprawnie działające państwo sprawnie przywraca porządek prawny, a winnych jego naruszenia przykładnie karze. Niedopuszczenie dwóch posłów do wykonywania ich konstytucyjnych obowiązków to nie materia procesu legislacyjnego, a materia odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej. Nie zmienia tego spostrzeżenia również to, że brak udziału określonej liczby posłów może wpłynąć, jeżeli nie na ważność, to na wynik głosowania nad ustawą.

Należy podkreślić, że zaskarżona ustawa została uchwalona większością 244 głosów wobec 199 głosów przeciw, bez głosów wstrzymujących się. Oznacza to, że brak udziału dwóch posłów w głosowaniu nie tylko nie wpłynął na ważność głosowania na gruncie art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, lecz także nie zmienił jego ostatecznego wyniku – uchwalenia tej ustawy.

Stanowisko Trybunału w niniejszym wyroku prowadzi do konsekwencji trudnych do zaakceptowania. Każda absencja posła wbrew jego woli mogłaby bowiem stanowić powód podważenia legalności procesu ustawodawczego. Nie sposób ograniczać omawianego zarzutu tylko do sytuacji, w której to Marszałek Sejmu nie dopuszcza posłów do głosownia nad ustawą. W rachubę wchodzi działania przedstawicieli władzy wykonawczej, sądowniczej, wreszcie osób, które nie sprawują żadnych funkcji publicznych. Wbrew woli posła powstrzymać go od głosowania nad ustawą może także zdarzenie losowe. Wywodzony z przepisu, zgodnie z którym Sejm liczy 460 posłów, wniosek, że powstrzymanie przez Marszałka Sejmu dwóch posłów od udziału w głosowaniu nad ustawą prowadzi do jej niezgodności z Konstytucją, nie ma żadnego związku z rudymentami wykładni językowej, systemowej, a nawet funkcjonalnej. Z tych względów art. 7 oraz związkowo ujęte art. 4 ust. 2, art. 96 ust. 1 oraz art. 104 ust. 1 Konstytucji są wzorcami nieadekwatnymi wobec stawianych kontrolowanej ustawie zarzutów, dlatego wydanie wyroku o treści punktu czwartego sentencji niniejszego orzeczenia było niedopuszczalne, a postępowanie należało w tym zakresie umorzyć.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza sytuacji, gdy do głosowania na sali sejmowej została dopuszczona osoba, która nie sprawuje mandatu posła. Przesądzające dla oceny, czy przeprowadzono głosowanie nad ustawą, są ustalenia, czy zostało spełnione wymaganie z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, złożyłem niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Rafała Wojciechowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 listopada 2025 r., sygn. akt Kp 2/24

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p. TK), jako członek składu orzekającego zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 20 listopada 2025 r., sygn. Kp 2/24.

Na wstępie pragnę podkreślić, że moje zdanie odrębne odnosi się do punktu 4 sentencji niniejszego wyroku, a więc orzeczenia w zakresie zarzutów co do procedury uchwalenia badanej ustawy.

Uważam, że Trybunał powinien wydać merytoryczny wyrok w niniejszej sprawie. Wnioskodawca wskazał zarzuty nie tylko co do procedury uchwalenia ustawy, lecz także jej treści. Uważam, że Trybunał powinien nie tylko orzec, czy kwestionowane rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: zaskarżana ustawa) są zgodne z Konstytucją, czy też nie, ale w wypadku uznania wybranych przepisów zaskarżonej ustawy za niekonstytucyjne Trybunał powinien, zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji, orzec, czy są one nierozdzielnie związane z całą ustawą. W sprawach rozpatrywanych w trybie kontroli prewencyjnej jest to szczególnie istotny element sentencji, ponieważ przesądza, czy ustawa może wejść w życie, z pominięciem wskazanych przepisów lub po usunięciu niezgodności przez Sejm, czy Prezydent musi odmówić jej podpisu.

Trybunał od dawna przyjmuje, że ma kompetencje do badania procesu legislacyjnego, jaki przeszedł zaskarżony akt prawny, a jego naruszenie może skutkować niekonstytucyjnością tego aktu – nie ma co do tego żadnych wątpliwości. Co jednak niezwykle istotne w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie różnicuje ciężar gatunkowy naruszeń procedury legislacyjnej. W wyroku Trybunału z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), słusznie zauważono, że: „regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. (...) Nie można przyjmować, że każde (...) naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej”.

Trybunał stwierdził w wyroku, że przy uchwalaniu zaskarżonej ustawy zaszyły nieprawidłowości proceduralne. Niemniej uważam, że Trybunał, z uwagi na ostateczność i niewzruszalność swoich orzeczeń, powinien w każdej badanej sprawie ważyć potencjalne uchybienia zaskarżonej ustawy ze skutkami, jakie wywoła jej eliminacja z obrotu prawnego.

Właśnie kryterium proporcjonalności uważam za kluczowe w niniejszej sprawie. Przede wszystkim należy zbadać, jaką większością ustawa została uchwalona – czy obecność niedopuszczonych do głosowania posłów przeważałaby o wyniku głosowania w Sejmie. Trzeba również zbadać, czy naruszenie zostało dokonane z premedytacją, w celu wywarcia wpływu na proces legislacyjny.

Ustawa została uchwalona 244 głosami za, wobec 199 głosów przeciw, bez głosów wstrzymujących się. Udział dwóch posłów (i brak udziału posłanki) nie przesądziłby o znaczącej zmianie wyniku. Trudno również uznać, że sam brak możliwości uczestnictwa w plenarnych obradach Sejmu czy hipotetycznego udziału w pracach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (której posłowie nie byli członkami) wpłynąłby również na proces legislacyjny. Nie wskazano, w jaki sposób naruszenie legislacyjne wpłynęło na treść zaskarżonej ustawy ani sam fakt jej uchwalenia.

Nie zgadzam się z twierdzeniem Trybunału, że kontrolowana ustawa dotknięta jest wadą prawną, która „implikuje konieczność stwierdzenia przez Trybunał jej niezgodności z art. 7 Konstytucji”. Trybunał analizował w tym kontekście działania Marszałka Sejmu, a nie Sejmu. Tymczasem, zgodnie z Konstytucją, władzę ustawodawczą sprawuje Sejm, nie Marszałek Sejmu – i to Sejm uchwalił ustawę, która stanowi przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Zatem nawet jeśli uznać ustalenia Trybunału w tym zakresie za zasadne, to rozpatrywanie sprawy pod kątem zasady legalizmu wymagałoby wykazania, że bez podstawy prawnej działał Sejm, a nie Marszałek Sejmu. Należałoby również zbadać granice pomiędzy działalnością Sejmu jako organu a aktywnością posłów w ramach procesu legislacyjnego.

Nie zgadzam się z poglądem przyjętym przez Trybunał, jakoby „jeśli jakimkolwiek posłowi nielegalnie uniemożliwia się udział w pracach sejmowych nad konkretną ustawą, nawet wtedy, gdy zachowano *quorum*, a w głosowaniu uzyskano wymaganą konstytucyjnie większość głosów, przyjęta w takich okolicznościach ustawa i tak jest dotknięta wadą prawną, wydano ją bowiem z naruszeniem zasady legalizmu przez organ niespełniający konstytucyjnych wymogów dotyczących przedstawicielstwa Narodu sprawowanego przez posłów”. Pogląd ten może być bowiem przedmiotem nadużyć w przyszłości, ponieważ może prowadzić do paraliżu prac parlamentarnych i kwestionowania aktów prawnych będących rezultatem woli nawet znacznej większości posłów, którzy zgodnie z art. 104 Konstytucji są przedstawicielami Narodu.

Ponadto sprzeciwiam się twierdzeniom Trybunału, jakoby organ procedujący w składzie ukształtowanym wskutek czynności Marszałka Sejmu „nie mógł być zakwalifikowany jako Sejm w rozumieniu konstytucyjnym”. Naruszenia proceduralne mogą prowadzić jedynie do zakwestionowania aktów prawnych wydanych przez dany organ. Trybunał w niniejszej sprawie nie ma natomiast ani podstaw, ani kompetencji, aby orzec o istnieniu organu konstytucyjnego. Taki przedmiot orzekania nie mieści się w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności norm.

Podsumowując, w toku sprawy nie udowodniono, jakoby wskazane nieprawidłowości proceduralne wpłynęły na treść zaskarżonego aktu prawnego ani na fakt jego uchwalenia w ogóle – nie obalono więc w tym zakresie domniemania konstytucyjności przedmiotu kontroli. Badana ustawa zawiera rozwiązania niezwykle istotne dla funkcjonowania władzy sądowniczej w Polsce, stąd też powinna być zostać merytorycznie zbadana przez Trybunał. Należało jednak orzec, czy kwestionowane przepisy są nierozdzielnie z nią związane, czy nie.

Podtrzymana w niniejszym wyroku linia orzecznicza, ukształtowana w wyrokach z: 19 czerwca 2024 r., sygn. K 7/24 (OTK ZU A/2024, poz. 60); 10 września 2024 r., sygn. U 4/24 (OTK ZU A/2024, poz. 88); 26 listopada 2024 r., sygn. K 14/24 (OTK ZU A/2024, poz. 121); 18 lutego 2025 r., sygn. K 6/24 (OTK ZU A/2025, poz. 23), utrwała szkodliwy w moim przekonaniu pogląd, że nawet uchybienia proceduralne, które nie wpływają na ustawę ani na fakt jej uchwalenia, mogą być podstawą do eliminacji przepisów z obrotu prawnego, bez względu na ich treść, funkcję i znaczenie dla obywateli – zarówno w ramach kontroli prewencyjnej, jak i następczej. Narusza to zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.