



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 czerwca 2026 r.

Pozycja 71

WYROK

z dnia 16 kwietnia 2026 r.

Sygn. akt K 8/26

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2026 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 11b ust. 8 w związku z art. 11b ust. 5 i 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186) z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji,
- 2) art. 11b ust. 5 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji,
- 3) art. 11a ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 11b ust. 8 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186) w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że nierozpoznanie skargi przez Sąd Najwyższy na postanowienie Marszałka Sejmu w terminie trzech dni skutkuje umorzeniem postępowania przed Sądem Najwyższym z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawia-

jące przyjęcia zgłoszenia staje się wiążące, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W uchwale nr 161/2026 z 27 lutego 2026 r. (dalej: wniosek) Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: wnioskodawca, Rada lub KRS), działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji, wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 11b ust. 8 w związku z art. 11b ust. 5 i 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: ustawa o KRS) jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji;

2) art. 11b ust. 5 i 6 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji;

3) art. 11a ust. 8 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca zwrócił się do Trybunału o zakazanie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej i jego organom dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych związanych z wyborem sędziów do KRS na podstawie art. 11a ust. 8, art. 11b ust. 5 i 6, art. 11b ust. 8 w związku z ust. 5 i 6 ustawy o KRS do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia (wyroku) w sprawie – pod rygorem nieskuteczności dokonanych wbrew zakazowi czynności (wniosek o zabezpieczenie).

Wnioskodawca legitymację KRS do złożenia wniosku do Trybunału oparł na: przepisach ustawy o KRS, treści art. 186 ust. 2 Konstytucji (statuującego uprawnienia Rady do występowania do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów) oraz treści art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (wskazującego Radę jako podmiot legitymowany do samodzielnego występowania z wnioskami do Trybunału o kontrolę zgodności aktów normatywnych z wzorcami konstytucyjnymi oraz do przystępowania do tego rodzaju postępowań). Wywód ten wnioskodawca wsparł orzecznictwem trybunalskim, przywołując wyroki z: 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23; 16 maja 2024 r., sygn. U 1/24.

2. W części ogólnej uzasadnienia wniosku wnioskodawca scharakteryzował zaskarżony art. 11b, dodany przez art. 1 pkt 3 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 z 8 grudnia 2017 r.), wprowadzającej nowy demokratyczny model wyboru sędziów-członków Rady przez Sejm opierający się na prawie obywateli do ukształtowania bezpośrednio lub pośrednio składu wszystkich władz. Wnioskodawca pokreślił, przytaczając wyjątki z uzasadnienia projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r., że regulacja, przyznając obywatelom, obok sędziów, prawo wyłaniania kandydatów na członków Rady, wzmacnia demokratyczną legitymację członków KRS powoływanych z grona sędziów, natomiast w efekcie uzyskana reprezentatywność KRS i jej społeczna akceptacja zapewnia realizację jednego z najważniej-

szych praw człowieka – prawa do sądu, realizowanego przez bezstronny, niezawisły, niezależny i sprawiedliwy sąd.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że wskazane we wniosku wzorce kontroli nie były przedmiotem badania przez Trybunał w odniesieniu do zaskarżonych przepisów. Przepisy ustawy o KRS dotyczące procesu wyboru członków Rady były już przedmiotem wniosku skierowanego do Trybunału, który to w wyroku z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, orzekł zgodność art. 9a ustawy o KRS z wzorcami konstytucyjnymi, natomiast postępowanie w sprawie konstytucyjności art. 11a-11e ustawy o KRS Trybunał umorzył.

Wnioskodawca w dalszej części wniosku przedstawił procedurę wyboru sędziowskiej części KRS, zwracając uwagę, że zaskarżone normy prawne znajdujące się w art. 11a i art. 11b ustawy o KRS regulują tryb zgłaszania kandydatów na członków Rady oraz etap formalnej weryfikacji prawidłowości zgłoszenia i zebrania informacji o kandydatach przeprowadzany przez Marszałka Sejmu. Jednocześnie wnioskodawca podkreślił, że kwestionowane przepisy regulują tryb potwierdzenia posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego oraz instytucję odmowy przyjęcia zgłoszenia kandydata przez Marszałka Sejmu, która to odmowa eliminuje kandydata z konkursu do KRS. Wnioskodawca zwrócił w tym miejscu uwagę, że uzależnienie możliwości ubiegania się o stanowisko członka KRS przez kandydata – sędziego od arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w zakresie potwierdzenia posiadania statusu sędziów przez sędziów kandydujących oraz sędziów popierających kandydaturę w obecnej od lat praktyce kwestionowania statusu sędziów powołanych na wniosek KRS na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. jest niezgodne z zasadą dostępu do służby publicznej na równych zasadach.

Dwoisty tryb zgłaszania kandydatur w procedurze konkursowej (tj. kandydatów legitymujących się poparciem minimum 25 sędziów oraz kandydatów legitymujących się poparciem minimum 2000 obywateli) zdeterminowany jest rodzajem uzyskanej przez kandydata legitymacji podmiotowej. W wypadku legitymacji sędziowskiej sprawdzenie warunków formalnych zgłoszenia polega na uzyskaniu przez Marszałka Sejmu potwierdzenia statusu sędziów zgłaszających kandydata, natomiast weryfikacja prawidłowości zgłoszenia kandydata przy poparciu obywatelskim wymaga przeprowadzenia czynności sprawdzających przez Państwową Komisję Wyborczą. W każdej zaś sytuacji warunkiem formalnym poprawności zgłoszenia jest przekazanie Marszałkowi Sejmu informacji o kandydacie, obejmującej dorobek orzeczniczy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania – w pierwszej kolejności przez Prezesa właściwego sądu, a w wypadku jego beczynności przez samego kandydata. Stwierdzenie przez Marszałka Sejmu braków formalnych zgłoszenia prowadzi do odmowy jego przyjęcia, która eliminuje kandydata z procedury konkursowej. Postanowienie Marszałka Sejmu w przedmiocie odmowy przyjęcia zgłoszenia nie podlega żadnej kontroli instancyjnej i sądowej.

3. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca przedstawił uwagi odnoszące się do zarzutu naruszania przez zaskarżone przepisy zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych warunkach (wynikającej z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że pojęcie „służby publicznej” rozumiane jest szeroko jako ogół stanowisk w organach władzy publicznej, swoim zakresem obejmując sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej, w tym także władzy sądowniczej. Przedmiotem ochrony wynikającym z art. 60 Konstytucji, w opinii wnioskodawcy, jest w pierwszej kolejności aspekt formalny dostępu, zawierający standardy gwarantujące dostęp na jednakowych zasadach, zapewniające równość szans zarówno dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej w ogóle, jak również ubiegających się o określone stanowisko w obrębie tej służby. Wnioskodawca podkreślił też,

że art. 60 Konstytucji wymaga od ustawodawcy stworzenia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a także nakazuje ustanowienie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby, których brak stanowić może naruszenie konstytucyjnego wymogu traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach. Wnioskodawca zwrócił także uwagę, że pojęcie „dostępu na równych zasadach” koresponduje z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości, w ujęciu zarówno podmiotowym („wobec wszystkich”) jak i przedmiotowym (dla takich samych stanowisk/funkcji), zasady zaś dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, umożliwiający ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakichkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Szczegółowe kryteria i warunki naboru do konkretnej służby publicznej nie mogą być ustalane w sposób dowolny i arbitralny, podobnie jak kryteria awansu albo zwolnienia ze służby.

Jak podkreślił wnioskodawca, do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji konsekwentnie zalicza się sędziów, stąd procedura konkursowa o dostęp do służby publicznej, w której kandydatami są sędziowie, dotycząca obsadzania składu konstytucyjnego organu państwa (Krajowej Rady Sądownictwa, stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów) musi spełniać standardy wynikające z art. 60 Konstytucji tj. posiadać jasne, obiektywne i transparentne kryteria z zapewnieniem skutecznej ochrony sądowej. W świetle powyższego wnioskodawca stwierdził, że uzależnienie możliwości udziału w konkursie od decyzji organu władzy wykonawczej prowadzić może do faktycznego wykluczenia części kandydatów, którym rządzący, w tym także Minister Sprawiedliwości, odmawiają statusu sędziego. Model weryfikacji w procedurze konkursowej kandydatów na członka KRS służyć winien jedynie sprawdzeniu spełnienia warunków formalnych. Instrumentalne wykorzystanie zaskarżonych przepisów do podważania statusu ustrojowego kandydujących sędziów przesądza o tym, że zaskarżony przepis zawiera normy, które w jaskrawy sposób naruszają prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach.

4. Kolejnym elementem wniosku wnioskodawca uczynił przedstawienie istoty zarzutu naruszenia zasady prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, czyli zawarte w art. 45 Konstytucji prawo do sądu.

4.1. Prawo to wnioskodawca, opierając się na przywołanym piśmiennictwie i orzecznictwie, charakteryzuje jako osobiste publiczne prawo podmiotowe, a zarazem podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, mające być samoistny i podlegające ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych, niezbywalne i powszechne. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że prawo do sądu zawiera w sobie: prawo dostępu do sądu; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawności, sprawiedliwości i jawności; prawo do orzeczenia sądowego wydanego przez niezależny sąd, po bezstronnym i obiektywnym rozpoznaniu sprawy, oraz że łączy się ściśle z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z art. 2 Konstytucji. We wniosku podkreślono również, że do prawidłowej realizacji prawa do sądu konieczne jest rozpatrzenie sprawy jawne (dla wszystkich stadiów postępowania sądowego) oraz bez nieuzasadnionej zwłoki (tj. nie dłużej, niż tego wymaga wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy z zachowaniem po stronie uczestników postępowania efektywnych instrumentów proceduralnych przyspieszających postępowanie, jak skarga na przewlekłość postępowania). Celem postępowania sądowego jest sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy, niezależnie od

jej charakteru, a efektywność postępowania należy do podstawowych założeń postępowania sądowego i stanowi konieczny warunek rzetelnego procesu.

4.2. Odnosząc uwagi zawarte w punkcie 4.1 do art. 11a ust. 8 ustawy o KRS stanowiącego, że: „[w] przypadku niesporządzenia informacji, o której mowa w ust. 6, przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady” oraz do art. 11b ust. 8 ustawy o KRS o treści: „Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, zwraca się na piśmie do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości potwierdza posiadanie przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w terminie trzech dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu. Przepisy ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio”, należy zauważyć, że kandydat na członka Rady *de facto* nie ma realnego prawa do rozpatrzenia odwołania od postanowienia Marszałka przez sąd. Wbrew oczywistej treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i wynikającej z niej nadrzędnej zasady prawa do sądu w razie wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia w trybie art. 11a ust. 8 ustawy o KRS kandydatowi na członka Rady nie przysługuje żaden środek ochrony prawnej. Skoro więc prawo do sądu ma samoistny byt i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw i wolności, jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną, a kandydaci na członka Rady zostali prawa do sądu pozbawieni przez całkowite wyłączenie dostępności drogi sądowej i prawa uruchomienia procedury przed sądem, to treść regulacji zawartej w kwestionowanych art. 11a ust. 8 i art. 11b ust. 8 ustawy o KRS powinna być oceniona krytycznie jako niezgodna z dyrektywą tworzenia prawa wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Wnioskodawca zwrócił uwagę na niekonsekwencję rozwiązania z art. 11a ust. 8 oraz art. 11b ust. 8 w porównaniu z art. 11b ust. 6 ustawy o KRS, który w razie wydania przez Marszałka Sejmu niekorzystnego dla kandydata postanowienia kreuje uprawnienie do złożenia środka odwoławczego; brak jest racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania uprawnień między kandydatami, którzy uzyskują od Marszałka Sejmu negatywne postanowienia w trybie z art. 11a ust. 8, art. 11b ust. 8 albo z art. 11b ust. 6.

Art. 11b ust. 6 ustawy o KRS stanowi o możliwości zaskarżenia postanowienia Marszałka, w terminie trzech dni od dnia jego doręczenia, do Sądu Najwyższego. SN rozpoznaje skargę w terminie trzech dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie trzech sędziów, a od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. W wypadku zaś nierozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy w terminie trzech dni postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia jest wiążące. W opinii wnioskodawcy, art. 11b ust. 6 zdanie pierwsze daje kandydatowi na członka Rady możliwość złożenia skargi na postanowienie Marszałka Sejmu, co spowoduje wszczęcie postępowania przed Sądem Najwyższym, jednak kandydat pozbawiony jest pozostałych elementów prawa do sądu. Formalna możliwość wszczęcia postępowania sądowego bez możliwości uczestniczenia w sprawiedliwym i jawnym postępowaniu oraz bez możliwości uzyskania rozstrzygnięcia sprawy przez sąd jest tylko częściową realizacją prawa do sądu przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji i daje tylko pozór wypełniania konstytucyjnych zasad, podczas gdy w rzeczywistości jest rażąco sprzeczna z dyrektywą z art. 45 ust. 1. Wnioskodawca zwrócił uwagę na to, że ustawodawca narzuca Sądowi Najwyższemu szczególny pośpiech dla rozpoznania skargi kandydata. Zgodnie zaś z art. 11b ust. 6 ustawy o KRS w związku z art. 514 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568; dalej: k.p.c.), z odesłania regulującego

postępowanie nieprocesowe, sprzeciw może zostać rozpoznany na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron, co nie zapewnia możliwości ustnego wysłuchania czy osobistego udziału w czynnościach dowodowych (z zachowaniem co do zasady instytucji wysłuchania na piśmie, jednak zastrzeżony w art. 11b ust. 6 zdanie piąte ustawy o KRS termin trzech dni na rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów wzbudza istotną wątpliwość o realną możliwość przeprowadzenia tego rodzaju wysłuchania pisemnego). Skoro więc postępowanie sądowe nie umożliwi stronom przedstawienia swych racji, a sędziwi wyjaśnienia istotnych okoliczności spornych, to warunki tak ukształtowanego postępowania nie są zgodne ze standardem sprawiedliwej procedury sądowej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.4. Na marginesie wnioskodawca zwrócił uwagę, że zaskarżona regulacja, poza sytuacją kandydatów na członków KRS, niekorzystnie wpływa zarówno na sytuację procesową Marszałka Sejmu (co do możliwości uzupełnienia twierdzeń, zarzutów i dowodów przedstawionych w uzasadnieniu, a także co do realnej możliwości udzielenia sądowi jakichkolwiek wyjaśnień), jak i narzuca Sądowi Najwyższemu szczególny pośpiech dla rozpoznania skargi oraz limituje prawo sądu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, skoro po upływie trzech dni sąd utraci możliwość rozstrzygnięcia sprawy, a postępowanie ulegnie umorzeniu z mocy prawa.

4.5. Wnioskodawca w podsumowaniu podkreślił, że połączenie krótkiego ustawowego terminu rozpoznania sprawy ze skutkiem braku możliwości rozpoznania sprawy po jego upływie (będące rozwiązaniem karykaturalnym, wypaczającym istotę prawa do sądu i do wyroku sądowego) oraz zagwarantowanie prawa do wszczęcia postępowania sądowego z art. 11b ust. 6 ustawy o KRS jako jednego tylko z trzech wymaganych desygnatów prawa do sądu świadczą o tym, że kandydat na członka Rady nie ma prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, brak zaś zapewnienia możliwości uzyskania rozstrzygnięcia sprawy oznacza również, że nie ma on prawa do uzyskania orzeczenia sądowego kończącego postępowanie.

5. Następnie wnioskodawca sprecyzował podniesiony zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, oparty na art. 2 Konstytucji, w aspekcie naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak też naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Zarzuty te odniósł do rozwiązania przewidzianego w art. 11a ust. 8 ustawy o KRS (nieprzewidującego odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia), jak również do terminów przewidzianych w art. 11b ust. 5 i 6 ustawy o KRS oraz w art. 11b ust. 8 w związku z ust. 5 i 6 ustawy o KRS (3 dni do rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi oraz umorzenie postępowania z mocy prawa w wypadku nierozpoznania skargi w terminie 3 dni i nadanie postanowieniu Marszałka Sejmu charakteru wiążącego). Wnioskodawca, opierając się na orzecznictwie i piśmiennictwie, zwrócił uwagę, że obowiązkiem władz publicznych jest stworzenie stanu pewności prawa, a więc zespołu cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może spowodować.

5.1. W opinii wnioskodawcy, art. 11a ust. 8 ustawy o KRS, przewidujący wydanie przez Marszałka Sejmu postanowienia o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata z powodu niesporządzenia informacji obejmującej dorobek orzeczniczy kandydata, stanowi pozbawienie ochrony prawnej, ponieważ nie podlega żadnej kontroli sądowej, instancyjnej, co narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przez stworzenie moż-

liwości wyeliminowania kandydata z procedury wyboru na wstępnym, *stricte* formalnym etapie procedury wyboru sędziego, udaremniając podmiotom uprawnionym skuteczne zgłoszenie tego kandydata Sejmowi. Również regulacje zawarte w art. 11b ust. 5 i 6 ustawy o KRS oraz w art. 11b ust. 8 w związku z ust. 5 i 6 ustawy o KRS ingerują w wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie wnioskodawcy, rozwiązanie to w sposób rażąco narusza art. 2 Konstytucji przez możliwość wyeliminowania kandydata z procedury wyboru na członka Rady (jeszcze na etapie poprzedzającym zwrócenie się przez Marszałka Sejmu do klubów poselskich, w sytuacji, gdy Sąd Najwyższy w terminie 3 dni nie rozpozna skargi na odmowę przyjęcia zgłoszenia, co ma ten skutek, że postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia staje się wiążące).

5.2. Ponadto, wnioskodawca podniósł także naruszenie dekodowanej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji, w aspekcie określoności przepisów prawa. Zwrócił przy tym uwagę, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy nie spełniają wymienionych założeń, wobec braku lub iluzorycznego charakteru przepisów zapewniających skuteczną ochronę prawną w sytuacji odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zgłoszenia kandydata na członka KRS. Nie czyni także zadość zasadzie poprawnej legislacji brak unormowania konsekwencji ewentualnego zaniechania realizacji przez Ministra Sprawiedliwości określonego przepisem obowiązku. Prócz tego, art. 11b ust. 8 w związku z ust. 5 ustawy o KRS nie zawiera także rozwiązania co do toku postępowania Marszałka Sejmu w razie bezskutecznego upływu terminu potwierdzenia posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego.

5.3. Wnioskodawca podniósł ponadto naruszenie, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady zakazu nadmiernej ingerencji, określanej też jako zasada proporcjonalności, mającej na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, lecz także obejmującej relacje między władzami publicznymi. Zauważył on, że konstrukcja zawarta w art. 11b ust. 8 ustawy o KRS, odnosząca się do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa przez grupę co najmniej 25 sędziów, przewidująca udział Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowej procedurze stanowi nadmierną ingerencję władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej oraz władzy ustawodawczej.

Reasumując, wnioskodawca stwierdził, że kwestionowane we wniosku przepisy nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji oraz naruszają zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę zakazu nadmiernej ingerencji, więc jako niezgodne z art. 2 Konstytucji powinny zostać usunięte z porządku prawnego.

6. Ostatnim z podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów jest naruszenie zasady równowagi się władz (art. 10 Konstytucji), ściśle powiązanej ze wskazanym wyżej zakazem nadmiernej ingerencji. W orzecznictwie trybunalskim ugruntowane jest, wskazane przez wnioskodawcę, rozumienie podziału władz jako oznaczającego, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stano-

wiącej o zachowaniu tej istoty; formuła zaś „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Oczywistym jest, że w odniesieniu do władzy ustawodawczej i wykonawczej występuje przenikanie się kompetencji władz, której wyrazem przykładowo jest proces stanowienia prawa, kompetencje prawodawcze władzy wykonawczej. Przenikanie to wynika jednakże wprost z regulacji konstytucyjnej, w zakresie określonym w Konstytucji dotyczy również funkcji kreacyjnej przynależnej władzy ustawodawczej na podstawie art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji. Jak zauważył wnioskodawca, prawo wyboru piastunów i członków organów konstytucyjnych przysługuje władzy ustawodawczej, o ile Konstytucja wprost nie zastrzega tego wyboru w określonej części najwyższemu przedstawicielowi władzy wykonawczej – Prezydentowi bądź nie przewiduje obowiązku współdziałania władz. W tym kontekście wnioskodawca ocenił, że rola Ministra Sprawiedliwości w procesie wyboru sędziów – członków KRS przez Sejm, określona w art. 11b ust. 8 ustawy o KRS, powinna mieć charakter techniczny, nie może powodować obstrukcji procesu wyboru członków Rady, jak również nie może skutkować wyłączeniem określonych kandydatów z postępowania. Suma uprawnień władczych Ministra Sprawiedliwości jako przedstawiciela władzy wykonawczej nie może przekroczyć masy krytycznej, prowadzić do zachwiania równowagi władz. Jak podkreślono we wniosku, zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, tym samym to akt powołania przez Prezydenta stanowi o posiadaniu przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do Rady statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości nie jest zatem organem władnym decydować, kto jest, a kto nie jest sędzią. Ponadto, jak stwierdził wnioskodawca, władza wykonawcza nie sprawuje nadzoru administracyjnego nad Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym i sądami administracyjnymi. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości określone w art. 11b ust. 8 ustawy o KRS wnioskodawca ocenił więc jako nieuprawnioną ingerencję w wymienione organy władzy sądowniczej. Z kolei udział Ministra Sprawiedliwości w procesie wyboru sędziów w skład KRS należy oceniać (w zakresie, w jakim władza wykonawcza może zahamować proces wyborczy i wyeliminować część kandydatów do Rady) jako nadmierną ingerencję w jądro kompetencyjne władzy ustawodawczej, a tym samym zaskarżony przepis jako naruszający zasadę równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji).

7. KRS jednocześnie z opisanym powyżej zaskarżeniem przepisów ustawy o KRS wniosła o „zakazanie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej i jego organom dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych związanych z wyborem sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art 11a ust. 8, art. 11b ust. 5 i 6, art 11b ust. 8 w zw. z ust. 5 i 6 ustawy o KRS do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia (wyroku) w niniejszej sprawie — pod rygorem nieskuteczności dokonanych wbrew zakazowi czynności”. Wnioskodawca podniósł, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c., w tym przepisy dotyczące zabezpieczenia roszczeń. Uprawnienie do zastosowania zabezpieczenia przez Trybunał stanowi utrwaloną linię w orzecznictwie trybunalskim (np. postanowienie z 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15). Wielokrotnie stosowane było również zabezpieczenie w sprawach zawisłych przed Trybunałem z wniosków KRS. W uzasadnieniu podkreślono, że odpowiednio stosowane przepisy k.p.c. dają Trybunałowi kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, „jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni” (art. 755 § 1 k.p.c.). Ponadto, w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia wskazujący, że jego brak uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia, a to w sytuacji, w której dojdzie do wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości dodatkowego kryterium weryfikacji podmiotów upraw-

nionych do kandydowania, w następstwie eliminacji sędziów nieodpowiadających władzy wykonawczej, przez co w sposób nieodwracalny zakłócony zostanie demokratyczny proces wyboru członków Rady. Jak stwierdził bowiem wnioskodawca, zagrożenia wskazane przez KRS nie są li tylko teoretyczne, przeciwnie – konieczność wystąpienia z wnioskiem o zabezpieczenie wynika z tego, iż w uchwalanych dwukrotnie w 2024 i 2026 roku tożsamy co do przyjętych mechanizmów ustawach, zmieniających ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie wyboru sędziów, większość parlamentarna wprowadzała rozwiązania dyskryminujące sędziów, którzy zostali powołani pierwszy i kolejny raz na urząd sędziego począwszy od 2018 roku. Mimo jednoznacznego w swej wymowie wyroku Trybunału z 20 listopada 2025 r., sygn. akt Kp 2/24, wzywającego wprost ustawodawcę by, „regulując ewentualnie w przyszłości kwestie związane z trybem wyboru sędziów do KRS, [powstrzymał] się od powielania rozwiązań normatywnych uznanych niniejszym wyrokiem za naruszające standard konstytucyjny”, ten zignorował to wezwanie, uchwalając w 2026 r. kolejną ustawę zawierającą tożsame mechanizmy wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, wprowadzające dodatkowe kryteria weryfikacji podmiotów uprawnionych do kandydowania. Ponadto:

- wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. Kp 2/24 nie został opublikowany przez podległą Prezesowi Rady Ministrów administrację;

- Minister Sprawiedliwości w kolejnych wydawanych rozporządzeniach zmieniających – Regulamin urzędowania sądów powszechnych wprowadzał przepisy jawnie dyskryminujące sędziów powołanych na urząd, począwszy od 2018 r., co Trybunał również zakwestionował w swoich wyrokach, także nieopublikowanych;

- w oparciu o nieistniejące przepisy podporządkowani Ministrowi Sprawiedliwości prezesi sądów dyskryminują sędziów, tworzą m.in. tzw. getta orzecznicze, odsuwając sędziów od konkretnych spraw w tym spraw karnych dotyczących polityków opozycji, sam zaś Minister Sprawiedliwości przeprowadził z naruszeniem przepisów – Prawa o ustroju sądów powszechnych zmiany kadry zarządzającej sądami, odwołując, z pogwałceniem również normy konstytucyjnej, prezesów sądów.

Zdaniem wnioskodawcy, powyższe jednoznacznie wskazuje, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, graniczące z pewnością, iż mechanizm z art. 11b ust. 8 ustawy o KRS potwierdzania przez Ministra Sprawiedliwości posiadania przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do KRS statusu sędziego zostanie wykorzystany do wyeliminowania z procesu wyboru członków KRS kandydatów będących sędziami powołanymi na urząd począwszy od 2018 roku, czy też z innych powodów nieodpowiadających władzy politycznej, stąd więc utrzymujący się stan bezprawia uzasadnia wystąpienie z wnioskiem o zabezpieczenie.

8. W piśmie z 19 marca 2026 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2026 r. stawili się umocowani przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa. Nie stawili się natomiast przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania, tj. Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania o terminie rozprawy zostali prawidłowo zawiadomieni.

W toku rozprawy przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa podtrzymali stanowisko zajęte we wniosku oraz odpowiedzieli na pytania składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Przedmiot kontroli oraz kontekst normatywny.

1.1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: wnioskodawca, Rada lub KRS) zaskarżyła trzy grupy przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: ustawa o KRS, u.KRS):

- art. 11b ust. 8 w związku z art. 11b ust. 5 i 6;
- art. 11b ust. 5 i 6;
- art. 11a ust. 8.

Zgodnie z art. 11b ust. 8 u.KRS „Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, zwraca się na piśmie do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości potwierdza posiadanie przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w terminie trzech dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu. Przepisy ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio”.

Art. 11a ust. 2 pkt 2 u.KRS określa, że „[p]odmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej: dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku”.

Art. 11b ust. 5 i 6 u.KRS stanowi, że (odpowiednio): „[j]eżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 4, okaże się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi” oraz „[p]ostanowienie może być zaskarżone przez pełnomocnika do Sądu Najwyższego w terminie trzech dni od dnia doręczenia. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie trzech dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie trzech sędziów. W wyniku rozpoznania skargi Sąd Najwyższy zaskarżone postanowienie zmienia albo utrzymuje w mocy. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. W przypadku nierozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy w terminie trzech dni postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia jest wiążące”.

Postępowanie, o którym mowa w art. 11b ust. 4 u.KRS, to postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Państwową Komisję Wyborczą, czy w sytuacji, gdy zgłaszającym kandydata na członka KRS jest grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli, złożona została wymagana liczb podpisów pod daną kandydaturą.

Z kolei w myśl art. 11a ust. 8 u.KRS, „[w] przypadku niesporządzenia informacji, o której mowa w ust. 6, przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady”.

Zgodnie z art. 11a ust. 6 u.KRS, „Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata, zwraca się na piśmie do prezesa sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, a w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy prezesa: 1) sądu rejonowego, sądu okręgowego albo wojskowego sądu garnizonowego – do prezesa sądu wyższej instancji, 2) sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego – do wiceprezesa albo zastępcy prezesa tego sądu – z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku, informacji obejmującej dorobek orzecznicy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia,

i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji”.

W myśl zaś art. 11a ust. 7 u.KRS, „[w] przypadku, gdy informacja, o której mowa w ust. 6, nie zostanie sporządzona w terminie, o którym mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego tej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmu. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje, odpowiednio, prezesowi sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, prezesowi sądu wyższej instancji albo wiceprezesowi albo zastępcy prezesa sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego”.

1.2. Art. 11a ust. 8 u.KRS przewiduje zatem instytucję odmowy przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka KRS przez Marszałka Sejmu, w wypadku niesporządzenia przez kandydata na członka Rady informacji obejmującej dorobek orzeczniczy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji. Należy wskazać, że kandydat na członka KRS jest zobowiązany do sporządzenia takiej informacji, gdy informacja nie zostanie sporządzona w terminie przez właściwy organ, którym z reguły jest prezes sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata.

Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady. Skutkiem takiego postanowienia jest wyeliminowanie kandydata z konkursu do KRS, bez możliwości przekazania sprawy do rozpoznania sądowego.

1.3. Z kolei art. 11b ust. 8 u.KRS reguluje tryb potwierdzania posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Organem potwierdzającym jest Minister Sprawiedliwości, organem zwracającym się o potwierdzenie zaś Marszałek Sejmu. Zgodnie z odesłaniem, w tym postępowaniu stosuje się odpowiednio art. 11b ust. 5 i 6.

Art. 11b ust. 5 u.KRS określa sankcję złożenia nieprawidłowej liczby podpisów przez obywateli popierających kandydata na członka KRS. Sankcją tą jest odmowa przyjęcia zgłoszenia, dokonywana przez Marszałka Sejmu. Odpowiednio przepis stosuje się do czynności określonej w art. 11b ust. 8.

Art. 11b ust. 6 u.KRS przewiduje zaś możliwość zaskarżenia do Sądu Najwyższego postanowienia Marszałka o odmowie przyjęcia zgłoszenia. Co istotne, ustawodawca nakłada na Sąd Najwyższy obowiązek rozpoznania skargi w terminie trzech dni. Jeśliby zaś sąd nie rozpoznał jej w tym czasie, postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia jest wiążące. Odpowiednio przepis stosuje się do czynności określonej w art. 11b ust. 8.

1.4. Zaskarżone przepisy zostały dodane do ustawy o KRS ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). Regulują zagadnienia związane z nowym trybem wyboru sędziów do KRS dokonywanym przez Sejm. W uzasadnieniu do projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. wskazano, że „[p]rzedstawiany projekt ustawy zmienia sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa – organu odpowiedzialnego za stan sędziowski, poprzez przyznanie obywatelom, obok sędziów, prawa wyłaniania kandydatów na członków Rady. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady będą: grupa co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych, oraz grupa co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym. Aprobata takiej regulacji spowoduje zwiększenie demokratycznej

legitymacji członków Krajowej Rady Sądownictwa powoływanych z grona sędziów, wzmocni transparentność oraz umożliwi publiczną debatę nad kandydaturami” (uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 2002/VIII kadencja).

Wyjaśniono także, że „[w] razie zgłoszenia sędziego na stanowisko członka Rady, prezes sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, sporządzi odpowiednią informację obejmującą: dorobek orzeczniczy kandydata, doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, a także istotne informacje dotyczące kultury urzędowania. Jeżeli natomiast wniosek dotyczy będzie samego prezesa sądu, informację o nim sporządzi prezes sądu wyższej instancji, a w przypadku, gdyby wniosek dotyczył prezesa sądu apelacyjnego – wiceprezes tego sądu. W razie, gdyby prezes sądu właściwego do sporządzenia informacji nie wykonał swojego obowiązku we wskazanym terminie, proponowane przepisy umożliwiają sędziemu kandydatowi samodzielne sporządzenie stosownej informacji i przedstawienie jej Marszałkowi Sejmu. Sędzia będzie zobowiązany jednak do przekazania kopii opinii prezesowi sądu. Prawidłowe zgłoszenia kandydata na członka Rady Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości. (...) Projekt przewiduje możliwość zaskarżenia do Sądu Najwyższego postanowienia Marszałka Sejmu odmawiającego przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady. Celem tego przepisu jest zapobieżenie przypadkom zniekształcania woli osób wspierających konkretne kandydatury sędziów aspirujących do członkostwa w Radzie. Sąd Najwyższy rozpozna skargę w terminie 3 dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów. Ze względu na charakter sprawy, propozycja tak szybkiej procedury wydaje się uzasadniona. Porównywalna regulacja określająca termin rozpatrzenia sprawy przez Sąd Najwyższy zawarta jest w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, jak również w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (rozpatrywanie przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego)” (*ibidem*).

Co warte podkreślenia, pierwotny tekst przedłożenia prezydenckiego nie przewidywał, że w sytuacji nierozpoznania sprawy przez SN w terminie 3 dni, postępowanie podlega umorzeniu z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia staje się wiążące. Rozwiązanie to zostało dodane w toku prac parlamentarnych.

2. Kwestie formalne.

2.1. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych regulacji Trybunał musiał zbadać, czy wniosek mógł zostać poddany merytorycznemu rozpoznaniu. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny – w każdym stadium postępowania, aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie – 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).

Wśród wymogów konstytucyjnych warunkujących dopuszczalność wydania wyroku należy uwzględnić właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego oraz legitymację wnioskodawcy podmiotu inicjującego postępowanie.

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).

Stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 1-6 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 kwe-

stionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie”.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 1-4 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 Konstytucyjny przeprowadził analizę formalną wniosku.

2.2. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Stosownie zaś do ust. 2 tego przepisu, KRS może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Uwzględniając powyższe, legitymacja wnioskodawcy w niniejszej sprawie, jak również strona przedmiotowa sprawy nie wzbudza żadnych wątpliwości. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono bowiem przepisy dotyczące sytuacji sędziów w procedurze wyborczej do składu KRS, a wzorcami kontroli uczyniono przepisy ustawy zasadniczej. Co więcej, dopuszczalność kwestionowania przez Krajową Radę Sądownictwa przepisów ustawy o KRS została potwierdzona w dotychczasowych orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17).

Należało zatem uznać, że wniosek pochodzi od podmiotu legitymowanego, który prawidłowo określił przedmiot kontroli oraz wzorce.

2.3. W toku analizy formalnej należało zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Art. 11a oraz art. 11b ustawy o KRS były już zaskarżone do Trybunału. W sprawie o sygn. K 12/18 Trybunał umorzył jednak postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Trybunał ocenił wówczas, że przepisy te wprawdzie zostały zaskarżone, jednak w treści połączonych do wspólnego rozwiązania wniosków KRS oraz grupy senatorów nie przytoczono żadnych argumentów na rzecz ich niekonstytucyjności. Tym samym nie wypełniono warunków stawianych przez art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 u.o.t.p.TK. W związku z tym postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

Trybunał, orzekając w obecnym składzie, uznał bezspornie, że uprzednie rozstrzygnięcie sprawy o sygn. K 12/18 w zakresie umorzenia postępowania nie oznacza, iż w aktualnej sprawie zachodzi niedopuszczalność wydania orzeczenia ze względu na powagę rzeczy osądzonej. Trybunał orzekający w tym składzie podzielił bowiem stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału z 13 kwietnia 2021 r. (sygn. SK 55/19, OTK ZU A/2021, poz. 19), w którym trafnie wskazano, że „[z]godnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sytuacjach, gdy zaskarżony przepis był już wcześniej przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału oraz gdy postępowanie zostało zainicjowane przez ten sam podmiot, zachodzi niedopuszczalność wydania orzeczenia ze względu na powagę rzeczy osądzonej (zasadę *res iudicata*; zob. np. postanowienie z 18 lipca 2011 r., sygn. SK 5/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 66). Jeżeli natomiast ten sam przepis został już wcześniej zakwestionowany przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niezgodności z Konstytucją (a zatem w sytuacji wyłącznie tożsamości przedmiotowej) znajduje zastosowanie zasada *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie)”. W rozpoznawanej sprawie, pomimo częściowej tożsamości przedmiotowej wniosków o sygn. K 12/18 oraz K 8/26, nie zachodzi jednak ujemna przesłanka procesowa w postaci *res iudicata* czy *ne bis in idem*. Dla ich zaistnienia konieczne jest bowiem uprzednie wydanie przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzy-

gnięcia o charakterze merytorycznym (wyroku). Postanowienie o umorzeniu postępowania, a takie zapadło w sprawie o sygn. K 12/18 w odniesieniu do art. 11a oraz art. 11b u.KRS, nie aktualizuje zakazu ponownego orzekania o tym samym w niniejszej sprawie. Postanowienia o umorzeniu, inaczej niż wyroki, nie wiążą Trybunału w nowej, nawet identycznej sprawie. Z uwagi na brak związania Trybunału swoimi postanowieniami, w każdej sprawie Trybunał musi ponownie weryfikować wymogi formalne, których spełnienie warunkuje dopuszczalność merytorycznej oceny zarzutów (zob. postanowienie TK z 26 września 2023 r., sygn. SK 122/20, OTK ZU A/2023, poz. 71).

Tym samym umorzenie w sprawie o sygn. K 12/18 nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu zarzutów niniejszego wniosku.

2.4. Trybunał zdecydował się zatem wydać wyrok w zakresie dwóch grup norm, które zostały dostatecznie skonkretyzowane w *petitum* oraz uzasadnieniu wniosku. Jednocześnie za konieczne uznał umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił poddać kontroli:

– art. 11b ust. 8 u.KRS w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do KRS;

– art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 u.KRS w zakresie, w jakim przewiduje, że nierozpoznanie skargi przez Sąd Najwyższy na postanowienie Marszałka Sejmu w terminie trzech dni skutkuje umorzeniem postępowania przed Sądem Najwyższym z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia staje się wiążące.

Trybunał wskazał zarazem, że zarzuty odnoszone do art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 u.KRS dotyczą przede wszystkim skutku, jaki ustawa wiąże z nierozpoznanem skargi w przewidzianym terminie, a nie samego ustanowienia trzydniowego terminu jej rozpoznania. Z tego względu objęcie kontrolą tych przepisów w szerszym zakresie prowadziłoby do wyjścia poza granice zaskarżenia wyznaczone treścią wniosku.

Trybunał stwierdził konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w zakresie badania art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 u.KRS z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 10 Konstytucji. Pierwszy wzorzec, w ocenie Trybunału, jest nieadekwatny. Zarzut naruszenia drugiego nie został zaś należycie uzasadniony, co było obowiązkiem KRS jako podmiotu inicjującego postępowanie. Art. 2 Konstytucji Trybunał uznał zaś za wzorzec związkowy względem art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie dotyczącym art. 11a ust. 8 u.KRS postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Wnioskodawca nie przedstawił bowiem argumentacji, która pozwalałaby na samodzielną i odrębną ocenę konstytucyjności tego unormowania. Art. 11a ust. 8 ustawy o KRS odnosi się do odmowy przyjęcia zgłoszenia w razie niesporządzenia przez kandydata informacji, o której mowa w art. 11a ust. 6, a więc reguluje sytuację normatywną inną niż ta, którą obejmuje art. 11b ust. 5, 6 i 8 tej ustawy, związany z weryfikacją podpisów poparcia oraz statusem sędziego osób popierających zgłoszenie. Tymczasem uzasadnienie wniosku ujmuje art. 11a ust. 8 ustawy o KRS jedynie łącznie z zarzutami kierowanymi wobec art. 11b ustawy o KRS, nie wykazując w sposób odrębny, na czym polegać ma niekonstytucyjność rozwiązania przyjętego w art. 11a ust. 8. Trybunał nie jest zaś uprawniony do samodzielnego rekonstruowania zarzutów ani do zastępowania wnioskodawcy w wykazywaniu niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją.

3. Problemy konstytucyjne.

Jak już wcześniej wskazano, po rekonstrukcji dokonanej przez Trybunał przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie pozostały dwie normy stanowiące element procedury wyboru sędziów do KRS.

Lektura wniosku KRS prowadzi do zidentyfikowania zagadnień prawnych związanych z oceną konstytucyjności:

– normy przyznającej organowi władzy wykonawczej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości, wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata na członka KRS (por. art. 11b ust. 8 u.KRS);

– normy regulującej skutek nierozpoznania przez Sąd Najwyższy, w terminie trzech dni, skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia, polegający na umorzeniu postępowania przed Sądem Najwyższym z mocy prawa oraz uzyskaniu przez postanowienie Marszałka Sejmu mocy wiążącej (por. art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 u.KRS).

W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

4. Wzorce kontroli.

4.1. Dla wszystkich zaskarżonych przepisów ustawy o KRS wnioskodawca w *petitum* swojego wniosku wskazał tożsame wzorce kontroli, tj. art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1, art. 45 oraz art. 2 i art. 10 Konstytucji. Lektura uzasadnienia wniosku wskazuje, że wzorce te zostały jednak pogrupowane w ten sposób, że pierwszy wzorzec tworzy grupa przepisów, tj. art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, natomiast pozostałe przepisy, tj. art. 45, art. 2 i art. 10 Konstytucji stanowią wzorce samodzielne. Taki podział znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu argumentacji KRS (zob. wniosek, s. 13-18, 18-27, 27-34 i 34-37). W takiej też kolejności Trybunał odniesie się do wskazanych wzorców.

Przepisy te z racji częstego powoływania przez inicjatorów postępowań zostały już bardzo dobrze wyjaśnione w orzecznictwie TK. W tym miejscu należy zatem zwrócić uwagę jedynie na najważniejsze kwestie z nimi związane.

4.2. Art. 60 Konstytucji gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące dostępu do służby publicznej, muszą respektować zasadę równości i proporcjonalności. Każdy obywatel, który spełnia ustawowe wymagania, powinien mieć możliwość nie tylko ubiegania się o takie stanowisko na równych zasadach, lecz także zwolnienia ze służby czy przekształcania jego stosunku służbowego, bez nieuzasadnionych przeszkód lub ograniczeń (zob. wyroki TK z: 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130 oraz 22 listopada 2024 r., sygn. SK 13/24, OTK ZU A/2024, poz. 120).

Orzecznictwo Trybunału jasno precyzuje, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje nie tylko sam moment wstąpienia do niej, lecz także przekształcenie stosunku służbowego czy też zwolnienie ze służby. Ustawodawca może formułować dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej, o ile związane są one z istotą i rodzajem zajmowanych stanowisk (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Wskazuje się, że kryteria, które regulują dostęp, utrzymanie i ewentualne zwolnienie ze służby, nie mogą być niemożliwe do spełnienia.

Wszelkie ograniczenia w dostępie do służby publicznej muszą być racjonalne i uzasadnione. Nie mogą być arbitralne, a wszelkie wprowadzone regulacje muszą spełniać wymogi proporcjonalności oraz nie dyskryminować żadnej z grup obywateli (zob. wyrok o sygn.

SK 43/06). Waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania. Natomiast kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych.

Jak zatem wynika z powyższego, art. 60 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada proporcjonalności wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw i wolności były zgodne z trzema kryteriami: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Oznacza to, że ograniczenie musi być adekwatne do zamierzonego celu, niezbędne do jego osiągnięcia oraz proporcjonalne w stosunku do wagi naruszonych praw.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, „[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zacytowany przepis statuuje zasadę równości. O naruszeniu tej zasady można mówić w sytuacjach, w których ustawodawca podmioty podobne, tzn. odznaczające się w jednakowym stopniu taką samą cechą relewantną (prawnie istotną), traktuje odmiennie bez konstytucyjnego uzasadnienia. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozumienia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wymagań formalnych związanych z uzasadnieniem zarzutu naruszenia tej zasady przez przepis prawa zostało dostatecznie precyzyjnie objaśnione (zob. podsumowująco wyrok z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125). Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, podsumowując jednolite w tym zakresie poglądy Trybunału, „ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne” (postanowienie z 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU A/2020, poz. 34; wyrok z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania) oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. „Nie zawsze (...) zróżnicowane traktowanie podmiotów podobnych będzie oznaczać naruszenie zasady równości (...). Jeżeli zróżnicowanie takie nie nosi znamion arbitralności i znajduje uzasadnienie w innych wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych będzie pozostawać w zgodzie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podkreślić przy tym należy, że ocena przyjmowanych przez ustawodawcę kryteriów zróżnicowania zależy od dziedziny stosunków, jakich dotyczy badana regulacja prawna. Im mniejsza ranga lub ochrona wartości konstytucyjnych towarzyszących zaskarżonemu unormowaniu, tym większa dopuszczalna swoboda ustawodawcy wyboru cech wprowadzających zróżnicowanie (...). Natomiast ostateczna ocena, czy regulacja nie prowadzi do naruszenia tej zasady, pozostawiona jest Trybunałowi” (wyrok z 4 grudnia 2018 r., sygn. P 12/17, OTK ZU A/2018, poz. 71).

4.3. Kolejnym wzorcem KRS uczyniła art. 45 Konstytucji. Co prawda wskazany został cały przepis zawierający dwa ustępy („[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” – ust. 1 oraz „[w]yłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie” – ust. 2), argumentacja wnioskodawcy wskazuje jednak, że rzeczywistą intencją było uczynienie wzorcem jedynie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dowodzi temu wyraźnie fakt, że wnioskodawca kwestionuje przedmiot kontroli w kontekście elementów prawa do sądu, wskazując, że jego zdaniem kontrolowane regulacje zapewniają wyłącznie jeden z elementów tego prawa.

W tym kontekście należało wskazać, że konstytucyjne prawo do sądu składa się z następujących elementów: 1) prawa dostępu do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu; 2) prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawa do wyroku sądowego, tj. prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. np. wyrok TK z 26 września 2023 r., sygn. SK 14/19, OTK ZU A/2023, poz. 76).

4.4. Z art. 2 Konstytucji wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie Trybunału z art. 2 Konstytucji rekonstruuje się zasady drugiego i trzeciego stopnia, które nie mają dosłownego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Klauzula art. 2 Konstytucji ma charakter wielopiętrowy, a na jej treść składają się liczne zasady, które *expressis verbis* nie zostały ujęte w Konstytucji, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Należy do nich zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyznacza ona ramy działania organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Wynika z niej konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, czyli zwłaszcza przewidywalności działań organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Obowiązkiem władz publicznych jest stworzenie stanu pewności prawa, a więc zespołu cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może spowodować (zob. wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 oraz 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4 i 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61). Z zasady państwa prawa wynika również zakaz wycofywania się przez państwo z ustalonych reguł postępowania (zob. wyroki TK z: 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU A/2018, poz. 45 oraz 16 czerwca 2021 r., sygn. P 10/20, OTK ZU A/2021, poz. 40).

Istotną cechą demokratycznego państwa prawnego jest zasada podziału i równowagi władzy, w szczególności stan równoważenia się władz wyrażony w art. 10 ust. 1 Konstytucji. „Art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraża zasadę podziału władz, która stanowi jeden z fundamentów państwa demokratycznego. Zasada zawiera w sobie [zakres] podmiotowy i przedmiotowy. Część przedmiotowa wskazuje rodzaje władzy publicznej Rzeczypospolitej, tj. ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Element podmiotowy wskazuje, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Warto zauważyć, że podział z art. 10 ust. 2 Konstytucji ma charakter nie do końca wyczerpujący, ponieważ nie wymienia innych orga-

nów władzy publicznej, które nie mieszczą się w ramach klasycznie rozumianego podziału władzy. Zasadę tę w kontekście władzy sądowniczej uszczegóławiają art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji, wedle których wyłącznie sądy – będące władzą odrębną – mają monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” (wyrok z 17 października 2024 r., sygn. P 3/23, OTK ZU A/2024, poz. 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

5. Ocena konstytucyjności art. 11b ust. 8 ustawy o KRS.

5.1. Przystępując do oceny konstytucyjności zaskarżonych regulacji normatywnych, Trybunał postanowił w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę, że transparentne oraz rzetelne uregulowanie procedury wyłaniania kandydatów na sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa ma doniosłe znaczenie dla funkcjonowania tego konstytucyjnego organu państwa, sytuacji osób w nim zasiadających, a pośrednio również dla całego wymiaru sprawiedliwości, którego – co oczywiste KRS – nie sprawuje, jednak ma istotny wpływ na jego działanie, zwłaszcza w obszarze polityki personalnej. Sposób wyboru sędziów do KRS może przekładać się także na społeczne postrzeganie Rady, a w konsekwencji całego sądownictwa. Z tych powodów – jak już zasygnalizowano – procedura wyborcza powinna być pozbawiona wszelkich wątpliwości, mankamentów o charakterze konstytucyjnym. Przeprowadzenie niniejszego postępowania miało właśnie na celu zapewnienie pełnej konstytucyjności procedury wyborczej sędziów do KRS.

Nadto Trybunał zwrócił uwagę, że przesądzenie w wyroku o sygn. K 12/18 o konstytucyjności art. 9a u.KRS kreującego nowy model wyboru sędziów do KRS dokonywanego przez Sejm, a nie jak wcześniej przez środowisko sędziowskie, nie wyklucza możliwości badania innych regulacji dotyczących tej problematyki. Wyrok o sygn. K 12/18 należy postrzegać jako mający podstawowe znaczenie, albowiem orzekł o konstytucyjności rudymenarnej zasady obecnego modelu wyboru sędziów przez Sejm (przesądził zasadę). Nie uniemożliwia on jednak dokonywania kontroli innych regulacji, które określają szczegóły procesu wyborczego.

5.2. Rozpoczynając szczegółową analizę, czy zaskarżony przepis ustawy o KRS jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji, Trybunał zwrócił uwagę na następujące kwestie. Jak już wcześniej wskazano, art. 11b ust. 8 u.KRS przewiduje tryb potwierdzania posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Na zasadzie wiadomości notoryjnych Trybunał stwierdził wystąpienie poważnego ryzyka odmowy potwierdzenia przez ministra statusu sędziowskiego osobom popierającym zgłoszenie kandydata do KRS z uwagi na to, że zostały one powołane na stanowiska sędziowskie po marcu 2018 r. Tym samym na podstawie zaskarżonego przepisu minister może dokonać podziału osób popierających zgłoszenia na sędziów – zdaniem ministra – „legalnie” powołanych oraz osoby, które zostało powołane przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej w oparciu o art. 9a u.KRS i które w konsekwencji – zdaniem ministra – nie są sędziami. W sytuacji zaś, gdyby wskutek czynności ministra dane zgłoszenie kandydata nie miało poparcia minimalnej liczby osób z potwierdzonym statusem sędziego, wówczas na mocy odesłania do art. 11b ust. 5 Marszałek Sejmu mógłby odmówić przyjęcia zgłoszenia. W konsekwencji kontrolowany stan prawny nie może być uznany jako gwarantujący wszystkim polskim sędziom prawa do ubiegania się o członkostwo w KRS na jednakowych zasadach, zarówno bez elementów faworyzujących, jak i dyskryminujących.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził, że w zakresie art. 11b ust. 8 u.KRS ustawodawca nie uregulował skutków prawnych niewywiązania się przez Ministra Sprawiedliwości z obowiązku potwierdzenia posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w przewidzianym w tymże przepisie terminie trzech dni. Art. 11b ust. 8 u.KRS nie

zawiera bowiem rozwiązania co do toku postępowania Marszałka Sejmu w razie bezskutecznego upływu terminu potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie. Nadto, należy zauważyć, że na kanwie art. 11b ust. 8 u.KRS kandydat na członka KRS nie posiada możliwości samodzielnego potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie, chociażby w drodze przekazania Marszałkowi Sejmu prezydenckich aktów powołania na urząd sędziego tychże osób – czy to w wypadku beczynności Ministra Sprawiedliwości, czy to w wypadku bezpodstawnego zakwestionowania przez Ministra Sprawiedliwości inwestytury sędziowskiej osób popierających daną kandydaturę. Kontrolowany przepis uzależnia zatem w konsekwencji możliwość udziału w konkursie do KRS od całkowicie arbitralnej decyzji organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, co może prowadzić do faktycznego wykluczenia części kandydatów, którym obecna większość parlamentarna, w tym także Minister Sprawiedliwości, odmawia statusu sędziego. Sytuacja taka stanowi o nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej, albowiem kompetencje Ministra Sprawiedliwości, w toku procedury wyboru członków KRS nie mogą – nawet hipotetycznie – prowadzić do obstrukcji procesu wyboru członków Rady, jak również nie mogą skutkować wyłączeniem określonych kandydatów z postępowania.

W tym kontekście należało odwołać się do utrwalonego w orzecznictwie Trybunału sposobu rozumienia art. 60 Konstytucji. Przepis ten nie ogranicza się do zagwarantowania formalnej możliwości ubiegania się o określoną funkcję publiczną. Jego treścią jest także wymaganie, aby reguły dostępu do służby publicznej były określone w sposób ustawowy, przejrzysty oraz poddający się kontroli. Trybunał w wyroku o sygn. SK 43/06 przyjął, że nie do pogodzenia z art. 60 Konstytucji pozostaje powierzenie organowi uczestniczającemu w procedurze kompetencji do normowania kwestii, które mają „podstawowe znaczenie” dla dostępu do stanowiska. Trybunał stwierdził, że „[k]ryteria oceny kandydatów na sędziów stanowią materię o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej. Z tego względu podstawowe kryteria selekcji kandydatów powinny być określone w samej ustawie. Ustawodawca powinien przy tym preferować konkursowe procedury naboru do służby publicznej oparte na obiektywnych kryteriach zdefiniowanych przez ustawę”.

Trybunał w wyroku z 13 grudnia 2022 r., sygn. K 3/22 (OTK ZU A/2022, poz. 81), przypomniał, że prawo „wynikające z art. 60 Konstytucji ma charakter gwarancji formalnej (...) Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. W prawie gwarantowanym tym przepisem Konstytucji mieści się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby – władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej (zob. wyrok 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63)”.

Zarazem art. 60 Konstytucji pozostawia ustawodawcy uprawnienie do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty (zob. wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 oraz 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). Należy wręcz przyjąć, że realizacja wskazanych wyżej gwarancji formalnych nie jest możliwa bez ustanowienia przez ustawodawcę odpowiednich regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz kryteria ich selekcji, a także zasady obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej.

W kontekście niniejszej sprawy szczególne znaczenie nabiera kryterium dostępu „na jednakowych zasadach”, które koresponduje z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości (zob. wyroki o sygn. SK 14/98 oraz SK 18/01). Jak zauważył Trybunał w wyroku z 23 stycznia 2014 r. o sygn. K 51/12 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 4) „[w] konstytucyjnym nakazie stosowania «jednakowych zasad» należy rozróżnić dwa aspekty: podmiotowy i przedmiotowy. W pierwszym aspekcie z powyższego nakazu wynika dyrektywa stosowania takich samych zasad selekcji wobec wszystkich osób, pod jednym warunkiem, że są objęte gwarantowanym w art. 60 prawem równego dostępu, spełniając określone przesłanki pozytywne i nie są spod działania gwarancji wyłączone na skutek spełniania pewnych przesłanek negatywnych. (...) W aspekcie przedmiotowym nakaz stosowania «jednakowych zasad» sprowadza się do dyrektywy równego traktowania kandydatów ubiegających się o takie same stanowisko (funkcję) w służbie publicznej”. W wyroku o sygn. K 3/22 Trybunał podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące relacji między art. 60 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109), Trybunał stwierdził między innymi: „[a]rt. 60 ustanawiając nakaz skierowany do ustawodawcy wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad. Nie jest to jednak swoboda absolutna, ponieważ ustawodawca musi uwzględnić przy ich kształtowaniu zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym zasadę sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (ust. 2 art. 32). Na szczególną uwagę zasługuje w tym wypadku relacja pomiędzy zasadą równości a treścią gwarancji z art. 60 [K]onstytucji, który operuje pojęciem «jednakowych zasad». Pomimo dużego podobieństwa obu przepisów trzeba zauważyć, że istota prawa z art. 60 [Konstytucji] nie wyczerpuje się w prostym potwierdzeniu zasady równego traktowania w obszarze stosunków związanych z dostępem do służby publicznej. Jest to bowiem w tych relacjach gwarancja silniejsza, wyraźniej ograniczająca swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad dostępu do służby publicznej”. Wyżej wyrażone stanowisko zasługuje na podtrzymanie w niniejszej sprawie.

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wystarcza stwierdzenie, że ustawodawca zmierzał do formalnej weryfikacji, czy osoby popierające zgłoszenie kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa posiadają status sędziego. Konieczne jest także wykazanie, że wybrany środek był niezbędny i proporcjonalny. Trybunał przypomina, że w wyroku o sygn. K 3/22, wskazał, iż prawo z art. 60 Konstytucji ma charakter „gwarancji formalnej”, chroniącej „przejrzystość i jawność reguł” dostępu do służby publicznej oraz „weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru”. Zarazem Trybunał podkreślił, że pozostawiona ustawodawcy swoboda nie jest jednak absolutna, a art. 60 stanowi w tej sferze „gwarancję silniejszą”. Na tym tle art. 11b ust. 8 u.KRS, w zakwestionowanym zakresie, nie spełnia wymogu konieczności. Ustawodawca nie poprzestał bowiem na ustanowieniu samego mechanizmu weryfikacyjnego, lecz powierzył Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję wyłączną, a więc zastosował środek dalej ingerujący w sferę gwarancji wynikających z art. 60 Konstytucji, niż było to potrzebne do osiągnięcia celu formalnej kontroli zgłoszenia. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest stanowisko, że regulacja ograniczająca konstytucyjne prawo nie może opierać się na środku, który „nie jest najmniej uciążliwym środkiem”, ani na rozwiązaniu, które „nie przechodzi testu proporcjonalności” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 16 maja 2018 r., sygn. K 12/15, OTK ZU A/2018, poz. 29). Skoro badane unormowanie oddaje organowi władzy wykonawczej wyłączny wpływ na ustalenie przesłanki współdecydującej o skuteczności zgłoszenia do procedury wyboru członków konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to należy uznać, że przekracza ono granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej i narusza art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kwestionowanej regulacji Minister Sprawiedliwości nie wykonuje czynności obojętnej prawnie ani wyłącznie ewidencyjnej. Jego stanowisko przesądza o tym, czy poparcie udzielone kandydatowi przez sędziów zostanie uznane za skuteczne. W rezultacie organ władzy wykonawczej nie tylko współuczestniczy w formalnej weryfikacji zgłoszenia, lecz także uzyskuje realny wpływ na krąg kandydatów dopuszczonych do procedury wyborczej. Tego rodzaju rozwiązanie, z punktu widzenia art. 60 Konstytucji, nie może być traktowane jako neutralny instrument techniczny, lecz staje się elementem ograniczenia dostępu do funkcji publicznej.

Na gruncie niniejszej sprawy prowadzi to do wniosku, że art. 11b ust. 8 ustawy o KRS, w zakwestionowanym zakresie, nie ustanawia dostatecznie obiektywnych i ustrojowo wyważonych gwarancji weryfikacji przesłanki decydującej o skuteczności zgłoszenia kandydata. Tak ukształtowany mechanizm nie zapewnia wystarczających zabezpieczeń przed arbitralnością i osłabia gwarancję jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. W konsekwencji przekracza granice dopuszczalnej regulacji ustawowej wyznaczone przez art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie to nie odpowiada także standardowi wynikającemu z art. 2 Konstytucji, który wymaga rzetelnego i przejrzystego ukształtowania procedur prawnych. Zarazem powierzenie przedstawicielowi władzy wykonawczej wyłącznej kompetencji w odniesieniu do jednego z elementów procedury wyłaniania członków konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów prowadzi do naruszenia zasady podziału i równowagi władz, wyrażonej w art. 10 Konstytucji.

Wadliwość kontrolowanego rozwiązania z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji ujawnia się także w tym, że wszyscy sędziowie ubiegający się o członkostwo w Krajowej Radzie Sądownictwa w trybie poparcia udzielanego przez sędziów pozostają, z perspektywy celu oraz konstrukcji tej procedury, w sytuacji relewantnie podobnej. Mimo to badany przepis dopuszcza zróżnicowanie ich sytuacji prawnej w zależności od uprzedniej oceny dokonanej przez organ władzy wykonawczej co do posiadania statusu sędziego przez osoby udzielające poparcia. Tak określone kryterium różnicujące nie odnosi się ani do osoby kandydata, ani do obiektywnie sprawdzalnych cech jego zgłoszenia, lecz do rozstrzygnięcia podejmowanego przez przedstawiciela władzy wykonawczej. Kryterium to nie pozostaje w racjonalnym związku z celem procedury wyborczej, skoro nie służy ani weryfikacji kwalifikacji kandydata, ani stwierdzeniu autentyczności poparcia, natomiast wprowadza dodatkową przesłankę skuteczności zgłoszenia, niemającą oparcia w konstytucyjnej funkcji Krajowej Rady Sądownictwa.

Z punktu widzenia art. 2 Konstytucji zasadnicze znaczenie ma to, że ustawodawca nie poprzestał na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości określonej roli w procedurze, lecz nadał mu kompetencję wyłączną. Kandydat nie dysponuje żadnym równoważnym instrumentem pozwalającym usunąć skutki bezczynności albo arbitralnej odmowy. Marszałek Sejmu również nie został wyposażony w mechanizm zastępczy. W efekcie ustawowa sytuacja prawna uczestnika procedury nie jest dostatecznie przewidywalna. Jej wynik zależy nie od treści ustawy odczytywanej według obiektywnych kryteriów, a od zachowania jednego organu władzy wykonawczej. Tym samym powstaje stan niepewności prawnej, którego nie da się pogodzić z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Właśnie ten element odróżnia zwykłą czynność współdziałania od niedopuszczalnego konstytucyjnie uzależnienia biegu procedury od arbitralnej decyzji organu władzy wykonawczej wobec władzy sądowniczej.

Niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 10 Konstytucji wynika zaś z samej natury przyznanego uprawnienia. W wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), Trybunał zaakceptował udział Ministra Sprawiedliwości w nadzorze administracyjnym nad sądami wyłącznie pod warunkiem, że działania ministra nie będą wkra-

czać w sferę zastrzeżoną dla niezawisłego sędziego oraz nie naruszą „minimum wyłączności kompetencyjnej” właściwej władzy sądowniczej. Trybunał wyraźnie zaznaczył też, że władza wykonawcza nie może otrzymać instrumentu dającego jej prawo do wiążącego wpływania na rozstrzyganie spraw zastrzeżonych dla innych władz. W niniejszej sprawie taka granica została przekroczona. Minister Sprawiedliwości nie oddziałuje bowiem wyłącznie na administracyjny aspekt funkcjonowania sądów, lecz uzyskuje środek pozwalający wpływać na to, czy kandydatura do konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w ogóle będzie mogła być dalej procedowana. Jest to ingerencja dalej idąca niż zwykły nadzór administracyjny. W swojej istocie tworzy możliwość blokowania przebiegu procedury wyborczej przez organ wykonawczy.

W tym właśnie zakresie niekonstytucyjność art. 11b ust. 8 ustawy o KRS wynika z samej konstrukcji przyjętej regulacji. Ustawodawca umieścił w procedurze wyborczej rozwiązanie, które pozwala organowi władzy wykonawczej współdecydować o skuteczności zgłoszenia kandydata. Tego rodzaju model nie daje się pogodzić ani z zasadą równego dostępu do służby publicznej, ani z zasadą równości, ani z wymaganiami pewności prawa, ani wreszcie z konstytucyjnym nakazem zachowania równowagi władz.

Powyższe czyni zatem art. 11b ust. 8 u.KRS w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do KRS, niezgodnym z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji.

5.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przedmiot kontroli jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. np. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46).

Stwierdzenie niezgodności art. 11b ust. 8 u.KRS – w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do KRS – z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji spowodowało, że cel kontroli konstytucyjności prawa w tym zakresie został zrealizowany. Trybunał uznał więc, że ocena kwestionowanej regulacji pod kątem jej zgodności z art. 45 Konstytucji jest zbędna. Dlatego w tym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

6. Ocena konstytucyjności art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 ustawy o KRS.

6.1. W dalszej kolejności Trybunał zbadał konstytucyjność regulacji przewidujących tryb odwoławczy od postanowienia Marszałka Sejmu odmawiającego przyjęcia zgłoszenia.

6.2. Nie ulega wątpliwości, że *de lege lata* ustawodawca dopuścił możliwość zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka KRS.

Zgodnie z przytaczanym już art. 11b ust. 6 ustawy o KRS, postanowienie tego rodzaju może być zaskarżone przez pełnomocnika do Sądu Najwyższego w terminie trzech dni od dnia doręczenia. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie trzech dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie trzech sędziów. W wyniku rozpoznania skargi Sąd Najwyższy zaskarżone postanowienie zmienia albo utrzymuje w mocy. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. W wypadku nierozpoznania skargi przez Sąd Najwyż-

szy w terminie trzech dni postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia jest wiążące.

Lektura wniosku wskazuje, że KRS kwestionuje kontrolowany przepis przede wszystkim z uwagi na sankcję niedochowania przez SN terminu na rozpoznanie skargi, polegającą na umorzeniu postępowania przed SN z mocy prawa i wówczas w konsekwencji na przyznaniu postanowieniu Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia mocy wiążącej. Trzydniowy termin rozpoznania skargi stanowi w tym ujęciu kontekst normatywny analizowanego rozwiązania, jednak o konstytucyjnej wadliwości badanej regulacji przesądza nie samo ustanowienie krótkiego terminu, a powiązanie jego bezskutecznego upływu z automatycznym umorzeniem postępowania przed SN i związanie postanowieniem Marszałka Sejmu. Tak określona konstrukcja prawna nie spełnia wymogów wynikających z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

6.3. Jak już wcześniej wskazano, konstytucyjne prawo do sądu składa się z czterech elementów.

Nie sposób odmówić ustawodawcy tego, że formalnie przyznał możliwość wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia (prawo zainicjowania procedury sądowej). W niniejszej sprawie nie ma także wątpliwości co do prawidłowego ukształtowania ustroju i pozycji organu rozpoznającego sprawę, tj. Sądu Najwyższego.

W ocenie Trybunału, kontrolowany przepis narusza jednak pozostałe elementy prawa do sądu, tj.: po pierwsze, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a po wtóre, prawo do wyroku sądowego, tj. prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Zdaniem Trybunału, zaskarżony przepis nie zawiera procedury, która odpowiadałaby wymogom sprawiedliwości, a w konsekwencji nie daje pewności uzyskania orzeczenia sądowego rozstrzygającego sprawę co do *meritum*. Wskazany stan spowodowany jest nie samym ustanowieniem trzydniowego terminu rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy, a nadaniem upływowi tego terminu skutku w postaci umorzenia postępowania z mocy prawa oraz związania postanowieniem Marszałka Sejmu.

Niewątpliwie niekiedy natura sprawy wymaga bardzo szybkiego procedowania, albowiem wydanie orzeczenia po upływie określonego czasu może okazać się bezcelowe. O ile konstytucyjnie dopuszczalne i występujące w praktyce legislacyjnej jest określanie nawet bardzo krótkich terminów rozpoznania konkretnej sprawy (nawet krótszych niż 3 dni – np. sprawy w tzw. trybie wyborczym zob. art. 111 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.), o tyle niedopuszczalne jest czynienie sprawności i szybkości postępowania wartościami najwyższymi. Ustawodawca zawsze powinien ważyć owe wartości z prawem jednostki do uzyskania merytorycznego rozpoznania jego zarzutów. Tymczasem na gruncie kontrolowanej legislacji ustawodawca przedłożył szybkość postępowania nad merytoryczne rozpoznanie skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata do KRS. Nierozpoznanie sprawy przez SN w krótkim terminie 3 dni skutkuje umorzeniem postępowania, i to z mocy prawa oraz nadaniem postanowieniu Marszałka Sejmu mocy wiążącej.

Sąd Najwyższy, również jeśli nierozpoznanie sprawy nastąpiło z przyczyn obiektywnych i niezależnych od sądu, traci możliwość merytorycznego procedowania. Niemożliwe jest rozpoznanie sprawy nawet z niewielkim przekroczeniem terminu. Sam skarżący pozbawiony zostaje zaś jakiegokolwiek możliwości dochodzenia swoich praw, albowiem umorzenie następuje z mocy prawa. Umorzenie to jest niezaskarżalne, a postanowienie Marszałka Sejmu – nawet wadliwe – staje się wiążące. Tymczasem – w ocenie Trybunału – z uwagi na szczególnie ważką materię postępowania regulowanego przez zaskarżone przepisy, a dotyczącą szero-

ko rozumianego postępowania kreującego konstytucyjny organ państwa stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, konieczne jest zapewnienie efektywnych procedur odwoławczych od władczych decyzji Marszałka Sejmu. Legalność oraz prawidłowość przyjęcia albo odmowy przyjęcia zgłoszenia sędziego na kandydata do KRS nie powinna wzbudzać nawet cienia wątpliwości. Przeciwny stan kładłby się cieniem na sposób postrzegania tak ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

Tym samym niedopuszczalne konstytucyjnie było powiązanie nierozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy w terminie trzech dni z jednoczesnym wprowadzeniem sankcji w postaci umorzenia postępowania z mocy prawa i automatycznym nadaniem postanowieniu Marszałka Sejmu mocy wiążącej. Ustawodawca powinien tak określić mechanizm procedowania, aby Sąd Najwyższy miał możliwość merytorycznego rozpoznania skutecznie wniesionej skargi.

Konstytucyjne prawo do sądu nie może zostać zredukowane do samego aktu wniesienia środka zaskarżenia. W wyroku o sygn. SK 57/06 Trybunał stwierdził, że kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w tym prawa równego dostępu do służby publicznej, jest zgodnie z Konstytucją konieczna, a całkowite wyłączenie drogi sądowej pozostaje w sprzeczności z Konstytucją. Wprawdzie w niniejszej sprawie ustawodawca nie zamknął drogi sądowej wprost, ale ukształtował ją w taki sposób, że w istotnej części przypadków może ona okazać się tylko pozorna. Nie jest bowiem wystarczające formalne dopuszczenie skargi do Sądu Najwyższego, jeżeli prawidłowo wniesiony środek może nie doprowadzić do żadnego merytorycznego rozpoznania sprawy.

Skarżący inicjuje postępowanie sądowe, którego dalszy bieg ustawodawca powiązał z rozpoznaniem sprawy przez sąd w przewidzianym ustawowo terminie. Bezskuteczny upływ tego terminu nie otwiera żadnej dalszej fazy postępowania ani nie uruchamia żadnego mechanizmu usuwającego skutki opóźnienia. Postępowanie umarza się z mocy prawa, natomiast rozstrzygnięcie organu pozasądowego uzyskuje walor wiążący. W takim ukształtowaniu drogi sądowej ochrona praw jednostki zachowuje jedynie postać formalną, skoro ustawodawca przewiduje możliwość definitywnego zakończenia sprawy bez jej rozpoznania przez sąd.

W wyroku o sygn. P 3/23 Trybunał wskazał, że „władza sądownicza ma chronić przed całkowitym automatyzmem abstrakcyjnych norm”, a „redukcja sądu do zatwierdzania” skutków z góry przesądzonych przez ustawę narusza zasadę państwa prawnego i podziału władz. Jeżeli bezskuteczny upływ terminu powoduje umorzenie postępowania, a sąd traci możliwość rozpoznania sprawy choćby z jednodniowym opóźnieniem, to jego rola zostaje sprowadzona do funkcji warunkowej i niepełnej. Sąd może orzec tylko wtedy, gdy zmieści się w ustawowym przedziale czasowym, a po jego przekroczeniu traci możliwość rozstrzygnięcia sprawy. Taki automatyzm nie da się pogodzić z istotą prawa do sądu.

Trybunał nie neguje, że w sprawach związanych z kształtowaniem składu organów konstytucyjnych terminowość ma znaczenie doniosłe. Nie z tego jednak wynika dopuszczalność każdej sankcji ustawowej. Konstytucyjnie dopuszczalne może być ustanowienie krótkiego terminu. Niedopuszczalne staje się dopiero powiązanie jego upływu z umorzeniem postępowania i nadaniem mocy wiążącej rozstrzygnięciu organu pozasądowego. Kwestionowane połączenie skutków czyni badane rozwiązanie niezgodnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zastrzeżenia co do konstytucyjności nie sprowadzają się zatem do samego tempa procedowania. Decydujące znaczenie ma to, że ustawodawca ukształtował badaną regulację w taki sposób, iż szybkość postępowania została wyniesiona ponad obowiązek merytorycznego rozpoznania skargi.

Wymaga podkreślenia, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje jednostce jedynie symbolicznego dostępu do sądu. Ustawodawca nie może zastąpić rzeczywistej kontroli sądowej konstrukcją, która formalnie otwiera drogę do sądu, jednak w praktyce pozwala na jej zakończenie bez rozpoznania istoty sprawy. Taki właśnie skutek wywołuje art. 11b ust. 6

w związku z art. 11b ust. 5 ustawy o KRS. Wprawdzie pełnomocnik kandydata może wnieść skargę do Sądu Najwyższego, lecz ustawodawca powiązał nierozpoznanie jej w terminie trzech dni z automatycznym umorzeniem postępowania z mocy prawa oraz z nadaniem postanowieniu Marszałka Sejmu mocy wiążącej. W konsekwencji ustawowy środek ochrony nie prowadzi w każdym wypadku do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia sądu. Oznacza to sprowadzenie prawa do sądu tylko do możliwości wszczęcia postępowania, czyli do formy niepełnej i niewystarczającej z punktu widzenia Konstytucji.

Nie ma przy tym zasadniczego znaczenia, z jakich przyczyn Sąd Najwyższy nie rozpoznał sprawy w ustawowym terminie trzech dni. W każdym jednak wypadku ustawa przewiduje w związku z ich wystąpieniem ten sam skutek prawny w postaci umorzenia postępowania przed SN z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia staje się wiążące. Taki sposób ukształtowania mechanizmu procesowego nie odpowiada wymaganiam sprawiedliwości proceduralnej. SN może bowiem rozstrzygnąć tylko wtedy, gdy zmieści się w bardzo krótkim czasie, a po jego upływie ustawodawca odbiera mu kompetencję do sądowego rozstrzygnięcia sprawy. Jest to rozwiązanie nie do pogodzenia z funkcją sądu w demokratycznym państwie prawnym.

Nie można też przyjąć, że o konstytucyjnej dopuszczalności badanej regulacji przesądza sama potrzeba szybkości procedury wyborczej. Sprawność postępowania jest niewątpliwie wartością doniosłą, ale nie ma pierwszeństwa absolutnego. Już w samym założeniu ustawodawca powinien był tak ukształtować procedurę, aby szybkość postępowania dało się pogodzić z realnością ochrony sądowej. Inaczej mówiąc, dopuszczalne było ustanowienie nawet krótkiego terminu instrukcyjnego albo organizacyjnego. Niedopuszczalne jest jednak, że upływ tego terminu prowadzi do ostatecznego zakończenia postępowania i sprawia, że rozstrzygnięcie organu pozasądowego staje się wiążące.

Badana regulacja nie jest również zgodna z art. 2 Konstytucji w kontekście wywodzonej z niego zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przyjęte rozwiązanie, przyznające formalne prawo do skargi, nie gwarantuje jednak realnej, skutecznej ochrony praw jednostki w sporze z organem o charakterze *par excellence* politycznym. Przeciwnie, ustawodawca wyraża preferencję dla możliwie szybkiego nadania postanowieniu Marszałka Sejmu mocy wiążącej kosztem jednostki, która wystąpiła do sądu o ochronę sądową i z przyczyn od niej niezależnych ochrony tej nie uzyskała. Tymczasem Trybunał wskazywał już w swoim orzecznictwie, że „ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym” (wyrok z 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2).

Liczy się więc realna możliwość skorzystania z przyznanego prawa. Badana regulacja tej realnej możliwości jednostce nie gwarantuje. Państwo nie działa wobec jednostki w sposób lojalny, przyznając jej prawo do skargi, a jednocześnie tworząc rozwiązanie, w którym prawidłowo wniesiony środek może nie doprowadzić do żadnego merytorycznego rozstrzygnięcia sądu wyłącznie z powodu upływu terminu. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawnie ustanowione środki ochrony zachowywały realną funkcjonalność.

6.4. Uwzględniając powyższe, Trybunał orzekł, że art. 11b ust. 6 w związku z art. 11b ust. 5 ustawy o KRS w zakresie, w jakim przewiduje, że nierozpoznanie skargi przez Sąd Najwyższy na postanowienie Marszałka Sejmu w terminie trzech dni skutkuje umorzeniem postępowania przed Sądem Najwyższym z mocy prawa, a postanowienie Mar-

szałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia staje się wiążące, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

7. Skutki wyroku.

7.1. Wyrok ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Podlega niezwłocznej promulgacji w Dzienniku Ustaw, przy czym już z chwilą ogłoszenia go przez Trybunał Konstytucyjny na sali rozpraw ustało domniemanie konstytucyjności skontrolowanych regulacji. Brak niezwłocznej promulgacji wyroku we właściwym dzienniku urzędowym nie może być rozumiany jako przeszkoda w jego stosowaniu przez organy władzy publicznej (zob. wyrok TK z 23 września 2025 r., sygn. P 3/25, OTK ZU A/2025, poz. 97).

7.2. Wyrok dotyczy zagadnień związanych z wyborem sędziów do KRS o charakterze szczegółowym. Nie podważa samej zasady wyboru sędziów, dokonywanego przez Sejm spośród kandydatów, którzy uprzednio uzyskali wymagane poparcie innych sędziów albo obywateli.

W celu uzupełniania luki prawnej powstałej wskutek niniejszego wyroku, a także w celu dostosowania systemu prawnego do standardu konstytucyjnego, ustawodawca powinien podjąć interwencję prawodawczą. W szczególności ustawodawca powinien rozpatrzyć kwestię takiego ukształtowania procedury wyborczej, aby z jednej strony wyeliminować wyłączną kompetencję Ministra Sprawiedliwości do potwierdzania statusu sędziego osób popierających zgłoszenie kandydata, a z drugiej zapewnić realną, skuteczną, a nie tylko formalną sądową ochronę praw podmiotów uczestniczących w tej procedurze. Oczywiście stanowienie konkretnych regulacji normatywnych jest domeną ustawodawcy, co Trybunał w pełni szanuje, niemniej konieczne jest znowelizowanie przepisów w sposób odpowiadający standardowi konstytucyjnemu wynikającemu z wydanego wyroku.

7.3. Niniejszy wyrok został wydany w momencie, gdy trwa postępowanie zmierzające do wyboru piętnastu członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W kontekście powyższego Trybunał podkreśla, że skutki wynikające z niniejszego wyroku, aktualizujące się już z chwilą jego publicznego ogłoszenia na sali rozpraw, winny być uwzględnione w rzeczonym postępowaniu przez wszystkich uczestników procesu wyborczego, w tym w szczególności przez Marszałka Sejmu, Ministra Sprawiedliwości, posłów oraz kandydatów na nowych członków KRS. Ewentualne przeprowadzenie wskazanej procedury wbrew skutkom wynikającym z niniejszego wyroku będzie prowadziło do jej wadliwości. To zaś z kolei może przełożyć się na wadliwość składu KRS, ukształtowanej w wyniku postępowania przeprowadzonego z zastosowaniem przepisów uznanych przez Trybunał w niniejszym wyroku za niezgodne z Konstytucją.

8. Wniosek o wydanie postanowienia zabezpieczającego.

8.1. KRS wniosła o udzielenie zabezpieczenia do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia, w sprawie inicjowanej wnioskiem Rady (zob. *petitum* pkt 1 lit. d oraz uzasadnienie od s. 38).

Do czasu wyrokowania w tej sprawie, Trybunał nie wydał postanowienia rozpoznającego wniosek o zabezpieczenie.

8.2. Trybunał uznał, że wydanie w niniejszej sprawie wyroku dzielącego zarzuty wniosku uczyniło żądanie wnioskodawcy o zabezpieczenie bezprzedmiotowym, dlatego po-

stępowanie w tym zakresie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) – zob. analogiczne w wyroku TK z 12 listopada 2025 r., sygn. U 4/25, OTK ZU A/2025, poz. 132.

Z przedstawionych względów należało orzec jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jakuba Steliny
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 kwietnia 2026 r., sygn. akt K 8/26

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 16 kwietnia 2026 r., sygn. K 8/26.

1. Konieczność złożenia przeze mnie zdania odrębnego w niniejszej sprawie wynika zarówno z przyczyn formalnych, jak i merytorycznych.

2. Okolicznością formalną, która uzasadnia moje zdanie odrębne jest wadliwe ukształtowanie składu orzekającego w sprawie K 8/26. Przede wszystkim wskazać należy na sędziego-przewodniczącego składu, który w czasie uchwalania ocenianej ustawy był posłem biorącym udział nie tylko w głosowaniu nad jej przyjęciem, ale także przewodniczył sejmowej komisji sprawiedliwości, właściwej do procedowania tej ustawy. Ponadto – jak wynika z relacji medialnych - sędziego-przewodniczący jako poseł brał udział w konsultacjach nad treścią badanej ustawy. Ustawa ta była bowiem zgłoszona formalnie jako projekt prezydencki. W wypowiedziach medialnych sędziego-przewodniczący wyrażał swoje aprobatywne stanowisko co do zgłoszonego przez prezydenta projektu ustawy (zob. np. www/jedynka.polskieradio.pl/artykul/1931554,Stanislaw-Piotrowicz-projekt-ustaw-o-SN-i-KRS-nie-jest-ostateczny). Można więc zakładać, że rola sędziego-przewodniczącego w procedurze przygotowania i uchwalania ocenianej ustawy była ponadstandardowa. W tym stanie rzeczy jego udział w rozpoznawanej sprawie jest naruszeniem reguł obiektywizmu, co niewątpliwie niekorzystnie wpływa na odbiór społeczny wyroku w sprawie K 8/26. Występowanie w roli prawodawcy, dodatkowo zaangażowanego afirmatywnie w proces legislacyjny prowadzący do przyjęcia danej ustawy, a następnie udział w roli członka składu orzekającego o zgodności tej ustawy z Konstytucją jest – w mojej ocenie – nieakceptowalny i niezgodny z wysokimi standardami dotyczącymi etyki sędziowskiej. W rzeczywistości godzi także w interes wnioskodawcy, któremu zależeć powinno na tym, by oceny zakwestionowanych przepisów dokonywał skład orzekający wolny od jakichkolwiek podejrzeń o stronniczość.

Ponadto już w dniu wyrokowania ukazały się doniesienia medialne, które uprawdopodobniały wyłączenie ze składu sądzącego w niniejszej sprawie być może także innych sędziów (zob. www.wiadomosci.wp.pl/przychodzi-krs-do-piotrowicza-czego-sie-spodziewac-7275592487340384a). Oznacza to, że spośród pięciu sędziów orzekających w niniejszej sprawie część, a być może nawet większość, stanowią osoby, których bezstronność może być w ocenie zewnętrznych obserwatorów kwestionowana. Trudno w takich warunkach oczekiwać postrzegania Trybunału w kategorii obiektywnego i neutralnego organu oceniającego zgodność badanej regulacji z ustawą zasadniczą. Są to okoliczności, które sygnalizowałem już w zdaniu odrębnym do wyroku z 29 lipca 2025 r., sygn. akt Kp 3/24.

3. Przechodząc do oceny merytorycznej wyroku w sprawie K 8/26 Trybunał w punkcie pierwszym orzekł, że art. 11b ust. 8 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186) w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwo-

ści wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał uzasadnił swoje stanowisko odwołując się przede wszystkim do możliwych nieprawidłowości, jakie mogą wystąpić przy potwierdzaniu przez Ministra Sprawiedliwości statusu sędziów, którzy złożyli podpisy poparcia dla kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał odwołał się przy tym do „wiadomości notoryjnych” na temat wystąpienia „poważnego ryzyka odmowy potwierdzenia przez ministra statusu sędziowskiego osobom popierającym zgłoszenie kandydata do KRS z uwagi na to, że zostały one powołane na stanowiska sędziowskie po marcu 2018 r.” Zdaniem Trybunału stwarza to ryzyko odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zgłoszeń kandydatów, których popierali tacy sędziowie, co oznacza brak gwarancji wszystkim polskim sędziom prawa do ubiegania się o członkostwo w KRS na jednakowych zasadach, zarówno bez elementów faworyzujących, jak i dyskryminujących. Co prawda ostatecznie – jak wynika z informacji przekazanych na rozprawie przez przedstawicieli wnioskodawcy – w trakcie procedury zgłaszania kandydatów do KRS nie doszło do opisanych wyżej sytuacji.

Kontynuując ten tok rozumowania Trybunał wskazał, że „ustawodawca nie uregulował skutków prawnych niewywiązania się przez Ministra Sprawiedliwości z obowiązku potwierdzenia posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w przewidzianym w tymże przepisie terminie trzech dni”, a „kandydat na członka KRS nie posiada możliwości samodzielnego potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie, chociażby w drodze przekazania Marszałkowi Sejmu prezydenckich aktów powołania na urząd sędziego tychże osób – czy to w wypadku bezczynności Ministra Sprawiedliwości, czy to w wypadku bezpodstawnego zakwestionowania przez Ministra Sprawiedliwości inwestytury sędziowskiej osób popierających daną kandydaturę. Kontrolowany przepis uzależnia zatem w konsekwencji możliwość udziału w konkursie do KRS od całkowicie arbitralnej decyzji organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, co może prowadzić do faktycznego wykluczenia części kandydatów, którym obecna większość parlamentarna, w tym także Minister Sprawiedliwości, odmawia statusu sędziego”.

Powyższe okoliczności mają – zdaniem Trybunału – decydujące znaczenie dla przyjęcia, że oceniany przepis pozostaje w sprzeczności przede wszystkim z art. 60 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach. Nie ustanawia on dostatecznie obiektywnych i ustrojowo wyważonych gwarancji weryfikacji przesłanki decydującej o skuteczności zgłoszenia kandydata. W ocenie Trybunału tak ukształtowany mechanizm nie zapewnia wystarczających zabezpieczeń przed arbitralnością i osłabia gwarancję jednakowych zasad dostępu do służby publicznej.

Lektura tej części uzasadnienia wyroku prowadzi do wniosku, że Trybunał dość bezceremonialnie rozprawia się z zakwestionowanym przepisem, ukazując wizję zablokowania sporej części sędziów wzięcia udziału w procedurze wyłaniania członków KRS. Istotnie można przyjąć, że opisywany przez Trybunał Konstytucyjny stan prawny – o ile miałby odzwierciedlenie w treści normatywnej zaskarżonej ustawy – naruszałby co najmniej kilka przepisów Konstytucji. Problem jednak polega na tym, że w swojej analizie Trybunał całkowicie pominął końcowe zdanie ocenianego przezeń art. 11b ust. 8, który ma brzmienie następujące: „Przepisy ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio”, co oznacza, że kandydat, którego zgłoszenie zostało odrzucone z podanych wyżej przyczyn ma zagwarantowane prawo sądowego dochodzenia swoich praw. A to zmienia całkowicie perspektywę postrzegania zaskarżonej regulacji – owszem, możliwość podejmowania przez organ władzy wykonawczej wskazanych przez Trybunał działań oczywiście istnieje. Zresztą takie ryzyko istnieje zawsze, gdy jakiemś podmiotowi powierzona zostaje określona kompetencja. Obowiązkiem ustawodawcy jest na-

tomiast stworzenie mechanizmu, który takie zagrożenia niweluje. W mojej ocenie ustawodawca wywiązał się z tego obowiązku.

Trybunał ocenił zaskarżony przepis przez pryzmat celu, który temu przepisowi nie został przez ustawodawcę przypisany. Celem art. 11b ustawy o KRS nie było bowiem tworzenie procedury weryfikacji statusu sędziów, lecz umożliwienie im wzięcia udziału w procedurze wyłaniania składu KRS. I ten cel poprzez wprowadzenie procedury odwoławczej do Sądu Najwyższego został wszystkim zainteresowanym zapewniony. Nie zmienia to oczywiście faktu, że Minister Sprawiedliwości mógł przy tej okazji demonstracyjnie negocjować status niektórych sędziów, co należałoby – gdyby taka sytuacja miała miejsce – ocenić jednoznacznie negatywnie. Ustawodawca przewidział jednak tryb sądowej kontroli tego typu ekscesów. Przesądza to tym samym o braku naruszenia art. 60 Konstytucji, który został przez Trybunał uczyniony głównym wzorcem oceny w niniejszej sprawie.

Trybunał dopatrzył się naruszenia Konstytucji także w tym, że „ustawodawca nie pozostał na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości określonej roli w procedurze, lecz nadał mu kompetencję wyłączną (...). Ustawodawca umieścił w procedurze wyborczej rozwiązanie, które pozwala organowi władzy wykonawczej współdecydować o skuteczności zgłoszenia kandydata. Tego rodzaju model nie daje się pogodzić ani z zasadą równego dostępu do służby publicznej, ani z zasadą równości, ani z wymaganiem pewności prawa, ani wreszcie z konstytucyjnym nakazem zachowania równowagi władz”. Pomijając już okoliczność, że – jak wyżej stwierdzono – Trybunał nie uwzględnił w swych rozważaniach prawa do sądowej kontroli działań organu władzy wykonawczej – należy stwierdzić, że sama formuła punktu 1 sentencji niniejszej wyroku jest jednak dość niejasna. Skoro przepis jest niekonstytucyjny „w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości wyłączną kompetencję do potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające zgłoszenie kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa” to znaczy, że należy go w jakiś sposób uzupełnić. Mogę zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że kompetencje do potwierdzania statusu sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego powinien dzierżyć inny niż Minister Sprawiedliwości podmiot, ale trudno jest przyjąć, że jest to wystarczający powód do uzasadnienia niekonstytucyjności art. 11b ust. 8 ustawy o KRS. Ale nawet jeśli by podzielić stanowisko Trybunału w tej kwestii – do czego nie ma w mojej ocenie podstaw – to i tak należałoby wyznaczyć jakiś termin ustawodawcy do dokonania korekty treści przepisu.

4. Jeśli chodzi o punkt 2 sentencji wyroku K 8/26 to co do zasady podzielam kierunek rozstrzygnięcia. Istotnie skutek w postaci umorzenia postępowania przed Sądem Najwyższym w przypadku nierozpoznania skargi w krótkim terminie (trzech dni) jest w moim przekonaniu zbyt daleko idący i grozi wykluczeniem kandydata z procedury wyłaniania członków KRS. Natomiast nie zgadzam się z przyjętą przez Trybunał formułą orzeczenia o niezgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji. Punkt drugi sentencji powinien mieć następujące brzmienie: „Art. 11b ust. 6 zdanie ostatnie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji”. Zresztą w związku z tym, o czym była mowa wyżej, tylko do takiej treści powinna się ograniczać sentencja wyroku w niniejszej sprawie.

Sposób w jaki Trybunał sformułował tę część wyroku uważam za niezrozumiały, skoro ten sam cel można było wyrazić o wiele precyzyjniej poprzez eliminację zdania ostatniego w art. 11b ust. 6 zaskarżonej ustawy. Tymczasem zakresowe ujęcie punktu drugiego sentencji, jak również wskazanie przedmiotu kontroli w postaci dwóch przepisów zaskarżonej ustawy (art. 11b ust 6 w związku z art. 11b ust. 5) może wprowadzać w błąd co do rzeczywistego zakresu niekonstytucyjności ustawy.

5. W uzasadnieniu wyroku K 8/26 Trybunał stwierdził, że wyrok został wydany w momencie, gdy trwa postępowanie zmierzające do wyboru piętnastu członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojсковych. Przeprowadzenie wskazanej procedury wbrew skutkom wynikającym z niniejszego wyroku będzie prowadziło do jej wadliwości. To zaś z kolei może przełożyć się na wadliwość składu KRS, ukształtowanej w wyniku postępowania przeprowadzonego z zastosowaniem przepisów uznanych przez Trybunał w niniejszym wyroku za niezgodne z Konstytucją. Uważam to stwierdzenie za zbyt daleko idące. Należałoby bowiem doprecyzować, że wadliwość, na którą wskazał Trybunał, wystąpiłaby jedynie w sytuacji, gdyby któregoś z kandydatów pozbawiono możliwości ubiegania się o członkostwo w KRS wskutek nie rozpoznania przez Sąd Najwyższy jego odwołania w ciągu trzech dni.

6. Ostatnią kwestią jest problem wniosku o wydanie postanowienia zabezpieczającego w postaci zakazania (!) Sejmowi dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych związanych z wyborem sędziów do KRS do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w rozpoznawanej sprawie. Trybunał nie uwzględnił tego wniosku, uznając, że wydanie w niniejszej sprawie wyroku dzielącego zarzuty wniosku uczyniło żądanie wnioskodawcy o zabezpieczenie bezprzedmiotowym. Dlatego postępowanie w tym zakresie zostało umorzone. Tymczasem konieczność umorzenia postępowania w tym przedmiocie wynikała z innych podstaw prawnych. Zwrócić należy bowiem uwagę, że w niniejszej sprawie nie występowały – nawet teoretycznie – podstawy prawne do rozważenia wydania postanowienia zabezpieczającego, rozumianego jako wstrzymanie działania lub stosowania aktu prawnego. Nie przewiduje tego żaden obowiązujący akt prawny.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. Jest to jedyna tego rodzaju sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny ma taką kompetencję, jeśli chce działać na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z art. 7 Konstytucji.

Przyjęcia odmiennego poglądu nie uzasadnia postanowienie z 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15. Było ono wydane na podstawie art. 755 § 1 i art. 730 1 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w związku z art. 74 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) i polegało na zabezpieczeniu wniosku „przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających (...) do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie”. Należy tu podkreślić, że Trybunał – w pełnym składzie – wystosował tu apel do Sejmu, lecz nie wstrzymał – bo nie mógł – realizowania przez Sejm jego kompetencji.

Sugestia, że Trybunał w sprawie, zainicjowanej wnioskiem KRS czy innego uprawnionego podmiotu (np. grupy posłów), mógłby wydać postanowienie wstrzymujące działanie lub stosowanie aktu prawnego, albo zakazać konstytucyjnym organom państwa podejmowania jakichś czynności, byłoby więc działaniem nie mającym podstawy prawnej (*ultra vires*), a co więcej – godzącym w powagę Trybunału. Dopuszczalność wydawania postanowień wstrzymujących działanie lub stosowanie aktu prawnego w ramach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa oznaczałaby niewyobrażalne rozszerzenie kompetencji Trybunału i nadanie mu praktycznie nieograniczonej władzy w państwie. W świetle Konstytucji Trybunał jest sądem prawa a nie „nadparlamentem”, „nadrządem” i „nadprezydentem”, a do tego prowadzi-

łoby w istocie uwzględnianie wniosków o zabezpieczenie składane w ramach abstrakcyjnej kontroli norm.