



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 3 lipca 2026 r.

Pozycja 83

WYROK

z dnia 25 czerwca 2026 r.

Sygn. akt K 2/26

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Bogdan Świączkowski
Wojciech Sych – sprawozdawca
Andrzej Zielenacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 25 czerwca 2026 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 13 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622), rozumianego w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego dokonującego wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w przypadku, gdy przewodniczenie temu organowi przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie jest możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,
- 2) art. 111 § 4 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że powierzenie kierowania Sądem Najwyższym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego w razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów
– z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3 oraz w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznej,
- 3) art. 15 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 13 § 3 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w izbie Sądu Najwyższego na przewodniczącego zgromadzenia sędziów orzekających w izbie Sądu Najwyższego dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego w przypadku, gdy przewodniczenie temu

organowi przez Prezesa Sądu Najwyższego nie jest możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,

- 4) art. 15a § 3 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej na przewodniczącego zgromadzenia sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą tej Izby w przypadku, gdy przewodniczenie temu organowi przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie jest możliwe, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,
- 5) art. 111 § 4 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że powierzenie kierowania pracą izby Sądu Najwyższego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego w przypadku zwolnienia stanowiska Prezesa Sądu Najwyższego, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów
– z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 23 w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznej,
- 6) art. 22a § 1 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że wyznaczenie sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,
- 7) art. 106i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że mianowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej asesorów sądowych wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,
- 8) art. 5 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), rozumianego w ten sposób, że mianowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów
– z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji oraz w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznej,

o r z e k a:

1. Art. 13 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622) w zakresie, w jakim wyznaczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 111 § 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kierowania Sądem Najwyższym wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego, w razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest

niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 20, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 15 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 13 § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyznaczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej izby, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 23, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 15a § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyznaczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego zgromadzenia sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą tej Izby, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 23, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 111 § 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kierowania izbą Sądu Najwyższego wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego, w razie zwolnienia stanowiska Prezesa Sądu Najwyższego, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 23, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

6. Art. 22a § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyznaczenie sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

7. Art. 106i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.) w zakresie w jakim mianowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej asesorów sądowych wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

8. Art. 5 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) w zakresie, w jakim powoływanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły 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. 20 stycznia 2026 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN, Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

1) art. 13 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej: u.SN), rozumiany w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta RP sędziego Sądu Najwyższego (dalej także: SN) na przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN dokonującego wyboru Pierwszego Prezesa SN w przypadku, gdy przewodniczenie temu organowi przez Pierwszego Prezesa SN nie jest możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,

2) art. 111 § 4 u.SN, rozumiany w ten sposób, że powierzenie kierowania Sądem Najwyższym przez Prezydenta RP wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego w razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa SN wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów

– są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3 oraz w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznej;

3) art. 15 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 13 § 3 u.SN, rozumiany w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta RP sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w izbie Sądu Najwyższego na przewodniczącego zgromadzenia sędziów orzekających w izbie SN dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN w przypadku, gdy przewodniczenie temu organowi przez Prezesa SN nie jest możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,

4) art. 15a § 3 u.SN rozumiany w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta RP sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej na przewodniczącego zgromadzenia sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN kierującego pracą tej Izby w przypadku, gdy przewodniczenie temu organowi przez Pierwszego Prezesa SN nie jest możliwe, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,

5) art. 111 § 4 u.SN, rozumiany w ten sposób, że powierzenie kierowania pracą izby Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego w przypadku zwolnienia stanowiska Prezesa SN, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów

– są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 23 w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznej;

6) art. 22a § 1 u.SN, rozumiany w ten sposób, że wyznaczenie sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej przez Prezydenta RP wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,

7) art. 106i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), rozumiany w ten sposób, że mianowanie przez Prezydenta RP asesorów sądowych wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów,

8) art. 5 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.) rozumiany w ten sposób, że mianowanie przez Prezydenta RP asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów

– są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznej.

Wnioskodawca wskazał, że przedmiotem kontroli nie jest literalne brzmienie zaskarżonych przepisów, lecz norma ukształtowana w drodze stałej, powszechnej i powtarzalnej praktyki ich stosowania. Zarówno Prezydent RP, jak i kolejni Prezesi Rady Ministrów konsekwentnie traktowali akty Prezydenta RP z zakresu wyznaczania przewodniczących zgromadzeń sędziowskich, powierzania kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu sędziemu oraz mianowania asesorów sądowych jako wymagające kontrasygnaty. Na poparcie tego stanowiska Wnioskodawca przywołał kilkanaście postanowień Prezydenta RP wydanych w latach 2017-2024, opatrzonych w każdym przypadku podpisem Prezesa Rady Ministrów, a ponadto postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lipca 2025 r. (sygn. akt II GSK 251/25, Lex nr 3892909), w którym sąd ten stwierdził, że wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego nie mieści się w katalogu prerogatyw prezydenckich z art. 144 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Pierwszego Prezesa SN, normy ukształtowane wyżej wskazanymi praktykami naruszyły zasadę odrębności i niezależności władzy sędziowskiej, wyrażoną w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, odczytywaną łącznie z art. 144 ust. 3 pkt 17, 20 i 23 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł, że kwestionowane kompetencje Prezydenta RP stanowią tzw. prerogatywy pochodne, funkcjonalnie niezbędne do wykonania prerogatyw zasadniczych, jakimi są powoływanie Pierwszego Prezesa SN, prezesów SN oraz sędziów. Bez możliwości wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego niemożliwe jest przeprowadzenie procedury wyłaniania kandydatów na stanowiska kierownicze w Sądzie Najwyższym, a bez powierzenia kierowania Sądem lub izbą w trybie tymczasowym nie można zapewnić ciągłości funkcjonowania organu w okresie przejściowym. Wnioskodawca podkreślił, że skoro Konstytucja wprost wyłącza kontrasygnatę w odniesieniu do prerogatyw zasadniczych, niedopuszczalne jest uzależnianie od niej czynności pochodnych, funkcjonalnie służących realizacji tych prerogatyw. Prowadziłoby to do faktycznego przywrócenia wpływu Prezesa Rady Ministrów w sferze, z której Konstytucja konsekwentnie wyklucza jego udział. Takie samo rozumowanie wnioskodawca zastosował do mianowania asesorów sądowych, wywodząc, że użyte w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji pojęcie „sędziego” należy wyklądać funkcjonalnie, obejmując nim osoby wykonujące czynności jurysdykcyjne, a zatem i asesorów, których powołanie nie może być uzależnione od woli organu władzy wykonawczej.

Wnioskodawca zarzucił także zakwestionowanym normom naruszenie zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji w związku z jej preambułą. Powołując się na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym na wyrok z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1) oraz wyrok z 15 lipca 2025 r., sygn. K 8/23 (OTK ZU A/2025, poz. 81), wnioskodawca wyjaśnił, że zasada ta ma charakter normatywny i stanowi samodzielny wzorzec. Ustawodawca jest zobowiązany nie tylko do poszanowania formalnych reguł stanowienia prawa, lecz także do kształtowania instytucji i procedur w sposób realnie umożliwiający wykonywanie powierzonych im funkcji oraz do powstrzymywania się od tworzenia mechanizmów utrudniających ich nieprzerwane funkcjonowanie. Wymóg kontrasygnaty przy zaskarżonych kompetencjach Prezydenta RP przyznaje Prezesowi Rady Ministrów faktyczne prawo sprzeciwu wobec aktów niezbędnych dla funkcjonowania Sądu Najwyższego, bez ustawowych przesłanek jego udzielenia lub odmowy, bez terminów i bez skutecznych mechanizmów sądowej kontroli ewentualnej bezczynności, którą Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25 listopada 2025 r. (sygn. akt II GSK 1866/25) wyłączył spod kognicji sądów administracyjnych.

Wnioskodawca podkreślił, że opisane ryzyko nie ma charakteru wyłącznie abstrakcyjnego. Od 3 września 2024 r. nieobsadzone pozostaje stanowisko Prezesa Izby Pracy i Ubez-

pieczęć Społecznych Sądu Najwyższego wskutek nieudzielenia kontrasygnaty postanowieniem Prezydenta RP wyznaczającym przewodniczącego zgromadzenia wyborczego. W Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego brak kontrasygnowanego postanowienia Prezydenta RP doprowadził do sytuacji, w której urzędująca Prezes tej Izby zrezygnowała z kandydowania, aby w ogóle umożliwić przeprowadzenie zgromadzenia i wyłonienie kandydatów na stanowisko Prezesa Izby SN. W zakresie mianowania asesorów cztery postanowienia Prezydenta RP, obejmujące łącznie 171 osób, pozostawały bez kontrasygnaty przez kilka miesięcy, faktycznie uniemożliwiając tym osobom objęcie funkcji orzeczniczych.

W konkluzji Pierwszy Prezes SN wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy, w kwestionowanym rozumieniu, są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17, 20 i 23 w związku z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły Konstytucji.

2. W piśmie z 29 stycznia 2026 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. 21 maja 2026 r. Pierwszy Prezes SN skierował do Trybunału Konstytucyjnego pismo procesowe, stanowiące uzupełnienie pierwotnego wniosku złożonego 20 stycznia 2026 r.

W pierwszej kolejności Wnioskodawca sprostował omyłkę pisarską zawartą w punkcie 6 *petitum* wniosku, gdzie błędnie powołano art. 22a § 2 zamiast art. 22a § 1 u.SN. Sprostowanie miało charakter wyłącznie techniczny. Nie zmieniało ani przedmiotu kontroli, ani wzorców konstytucyjnych, ani samej argumentacji.

Istota sprawy sprowadzała się do pytania, czy wyznaczenie sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej przez Prezydenta RP wymagało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Pierwszy Prezes SN wywodził, że taki wymóg byłby niezgodny z Konstytucją i uzasadnił to pięcioma wzajemnie powiązаныmi argumentami.

Pierwszy z nich dotyczył charakteru samej normy. Zdaniem Wnioskodawcy, wyznaczenie sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej było czynnością personalno-ustrojową, która bezpośrednio kształtowała skład izby rozpoznającej sprawy immunitetowe i dyscyplinarne sędziów. Nie dotyczyło ono zatem wewnętrznego podziału pracy w Sądzie Najwyższym, lecz obsady organu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Zakwestionowana norma pozostawała w ścisłym związku z konstytucyjnym statusem sędziego oraz prerogatywą Prezydenta RP dotyczącą powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji).

Drugi argument Wnioskodawcy odnosił się do niedopuszczalności włączenia władzy wykonawczej w proces wyznaczania sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej. W ocenie Wnioskodawcy, gdyby przyjąć, że akt Prezydenta RP wymagał podpisu Prezesa Rady Ministrów, premier uzyskiwałby realny – a nie tylko formalny – wpływ na to, czy i kiedy konkretni sędziowie rozpocząliby orzekanie w Izbie. Odmowa lub zwleknięcie z kontrasygnatą pozbawiałoby akt Prezydenta RP skutków prawnych, co pozostawało w bezpośredniej sprzeczności z przepisami Konstytucji, gwarantującymi odrębność i niezależność władzy sądowniczej. Pierwszy Prezes SN podkreślił, że Konstytucja celowo wykluczała udział Prezesa Rady Ministrów w decyzjach personalnych dotyczących sędziów, by władza wykonawcza nie mogła oddziaływać na skład sądów i trybunałów.

Trzeci argument Wnioskodawcy opierał się na koncepcji prerogatyw pochodnych. Pierwszy Prezes SN podtrzymał stanowisko, że art. 22a § 1 u.SN służył wykonaniu prezydenckiej prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Wyznaczenie sędziego do Izby Odpowiedzialności Zawodowej było wprawdzie czynnością wtórną wobec powołania na urząd, ale bezpośrednio wiązało się ze sposobem sprawowania tego urzędu. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że skoro Konstytucja wyłącza kontrasygnatę przy samym akcie powołania sędziego,

to tym bardziej nie można jej wymagać przy określaniu, w jakim składzie personalnym wykonywane mają być funkcje orzecznicze w jednej z izb Sądu Najwyższego. Dopuszczenie kontrasygnaty w tym zakresie oznaczałoby, że premier wpływałby nie na powołanie sędziego, lecz na rzeczywisty zakres nadanej mu już inwestytury.

Czwarty argument Pierwszego Prezesa SN odwoływał się do zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych. Jego zdaniem, wyznaczenie sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej było warunkiem funkcjonowania tej Izby. Uzależnienie tego aktu od kontrasygnaty tworzyłoby mechanizm, w którym organ władzy wykonawczej mógłby wpływać na ciągłość orzekania. Wnioskodawca wskazał, że władza sądownicza, a zwłaszcza Sąd Najwyższy, musi działać w sposób stabilny i niezależny od innych organów władzy publicznej.

Ostatni argument dotyczył zasady legalizmu. Wnioskodawca uznał, że jakkolwiek udział Prezesa Rady Ministrów w czynnościach oddziałujących na skład osobowy sądu musi mieć wyraźne i konstytucyjnie dopuszczalne umocowanie, a Konstytucja takiego umocowania nie przewiduje. Przyjęcie wymogu kontrasygnaty oznaczałoby wykreowanie kompetencji Prezesa Rady Ministrów w drodze wykładni, wbrew konstytucyjnie chronionej zasadzie niezależności władzy sądowniczej. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, ogólna reguła kontrasygnaty z art. 144 ust. 2 Konstytucji nie może być interpretowana w oderwaniu od zasad odrębności i niezależności sądów. Prowadziłoby to bowiem do osłabienia tych gwarancji, które ustrojodawca ustanowił w celu ochrony sądownictwa przed ingerencją władzy wykonawczej.

4. W piśmie z 11 czerwca 2026 r. Prokurator Generalny stwierdził, że nie przedstawi stanowiska w sprawie.

5. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawę 25 czerwca 2026 r. stawił się pełnomocnik Wnioskodawcy, który podtrzymał wniosek. Nie stawili się prawidłowo powiadomieni uczestnicy postępowania – Sejm i Prokurator Generalny.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN, Wnioskodawca) zakwestionował we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zgodność z Konstytucją norm prawnych wynikających z: 1) ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622, ze zm.; dalej: u.SN lub ustawa o SN), 2) ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), 3) ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.).

Pierwsza grupa zaskarżonych norm dotyczy obsady stanowiska Pierwszego Prezesa SN oraz zapewnienia kierownictwa całego Sądu Najwyższego (dalej także: SN) w okresach przejściowych. Wnioskodawca zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 13 § 3 oraz art. 111 § 4 u.SN.

Art. 13 § 3 u.SN stanowi, że Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN, dokonującemu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, przewodniczy Pierwszy Prezes SN, a gdy nie jest to możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę – sędzia Sądu Najwyższego, którego kandydatura nie została zgłoszona, wyznaczony przez Prezydenta RP. W dotychczasowej praktyce przyjmowano, że norma wynikająca z tego przepisu nakazuje, aby wyznaczenie przez Prezydenta RP sędziego do przewodniczenia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN, dokonującemu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, było potwierdzone kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów.

Art. 111 § 4 u.SN, zawarty w rozdziale przepisów przejściowych i dostosowujących, stanowi, że jeżeli stanowisko Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN zostanie zwolnione po wejściu w życie ustawy, Prezydent RP powierzy kierowanie Sądem Najwyższym lub izbą wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego do czasu powołania Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN. Kwestionowana norma nakazuje rozumieć ten przepis w ten sposób, że powierzenie to, dla swej ważności, wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Obie wyżej wskazane normy zaskarżono z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3 oraz w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji w związku z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych.

Druga grupa zaskarżonych norm (art. 15 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 13 § 3, art. 15a § 3 i art. 111 § 4 u.SN) reguluje obsadę stanowisk Prezesów izb Sądu Najwyższego oraz kierowanie izbami.

Art. 15 § 3 zdanie pierwsze u.SN, poprzez odesłanie do art. 13 § 3 u.SN, nakazuje odpowiednio stosować do wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa danej izby Sądu Najwyższego procedurę przewidzianą dla wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Obejmuje to również wyznaczanie przez Prezydenta RP przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby w przypadku, gdy Prezes izby nie może mu przewodniczyć lub gdy zgłoszono jego kandydaturę. Kwestionowana norma nakazuje rozumieć przywoływane przepisy w ten sposób, że wyznaczenie przez Prezydenta RP przewodniczącego zgromadzenia izby Sądu Najwyższego, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN, wymaga kontrasygnaty.

Art. 15a § 3 u.SN reguluje analogiczną sytuację dla Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN (dalej także: IOZ). Zgromadzeniu sędziów wyznaczonych do orzekania w IOZ albo zgromadzeniu sędziów orzekających w tej Izbie, dokonującemu wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN kierującego jej pracą, przewodniczy Pierwszy Prezes SN, a gdy nie jest to możliwe – sędzia wyznaczony przez Prezydenta. Kwestionowana norma nakazuje rozumieć ten przepis w ten sposób, że również w tym wypadku, gdy przewodniczącego zgromadzenia wyznacza Prezydent RP, wymaga to kontrasygnaty.

Art. 111 § 4 u.SN, w zakresie odnoszącym się do powierzenia kierowania izbą w razie wakatu na stanowisku Prezesa izby, jest zaskarżony jako podstawa normy wymagającej kontrasygnaty przy powierzeniu przez Prezydenta RP kierowania izbą.

Wszystkie trzy normy z tej grupy zostały zakwestionowane z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji w związku z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły Konstytucji.

Trzecia grupa zaskarżonych norm wiąże się z wyznaczaniem sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego oraz powoływaniem asesorów sądowych. Dotyczy ona art. 22a § 1 u.SN, art. 106i § 1 p.u.s.p. i art. 5 § 3 p.u.s.a.

Zgodnie z art. 22a § 1 u.SN, „W Izbie Odpowiedzialności Zawodowej orzeka 11 sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, wyznaczonych do orzekania w tej izbie na kadencję, o której mowa w art. 22b § 1 albo art. 22c § 3, przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród sędziów Sądu Najwyższego wylosowanych na posiedzeniu Kolegium Sądu Najwyższego przez przewodniczącego tego kolegium”.

Art. 106i § 1 p.u.s.p. stanowi, że „Asesorów sądowych mianuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. Kwestionowana norma nakazuje rozumieć przepis w ten sposób, że mianowanie asesorów wymaga kontrasygnaty.

Z art. 5 § 3 p.u.s.a. wynika, że „Asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. Kwestionowana norma nakazuje rozumieć przepis w ten sposób, że i to powołanie wymaga kontrasygnaty.

Jako wzorce kontroli odnośnie do wszystkich norm z tej grupy wskazano art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w zaskarżonych przepisach nie ma wprost mowy o kontrasygnacie ani o art. 144 ust. 2 Konstytucji. Żaden z tych przepisów, odczytywany literalnie, nie formułuje *expressis verbis* wymogu podpisu Prezesa Rady Ministrów jako przesłanki ważności opisanych w nich aktów urzędowych Prezydenta RP.

Z tego względu Trybunał przyjmuje, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie są przepisy, lecz normy prawne wyinterpretowane z tych przepisów w drodze utrwalonej, powszechnej i stałej praktyki organów władzy publicznej. Treścią tych norm jest to, że akty urzędowe Prezydenta RP opisane w zaskarżonych przepisach nie należą do kategorii prerogatyw w rozumieniu art. 144 ust. 3 Konstytucji i wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

1.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją może być nie tylko przepis prawa rozumiany jako jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego, lecz także norma prawna, którą przepis ten uzyskał w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej praktyki jego stosowania. Stanowisko to opiera się na twierdzeniu, że tekst prawa, w wyniku interpretacji ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać znaczenie niezgodne z Konstytucją (por. wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). O dopuszczalności takiej kontroli decydują łącznie trzy kryteria: stałość, powszechność i powtarzalność wykładni. Jednakże sfera stosowania prawa pozostaje co do zasady poza kognicją Trybunału, dopiero wykazanie, że praktyka wpłynęła na ukształtowanie treści normy prawnej wynikającej z określonego przepisu i w tym sensie współtworzy obowiązujące prawo, otwiera drogę do kontroli zgodności z Konstytucją (zob. wyrok TK z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9).

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie wymienione kryteria zostały spełnione. Normy, z których wynika wymóg kontrasygnaty przy aktach Prezydenta RP objętych zaskarżonymi przepisami, ukształtowały się w praktyce w sposób trwały, konsekwentny i niekwestionowany przez którykolwiek z organów uczestniczących w ich formułowaniu. Przemawiały za tym następujące okoliczności. Od początku obowiązywania ustawy o SN zarówno Prezydent RP, jak i Prezes Rady Ministrów konsekwentnie traktowali czynności objęte zaskarżonymi przepisami jako wymagające kontrasygnaty (zob. postanowienie Prezydenta RP z 29 kwietnia 2020 r. nr 1131.12.2020, M. P. poz. 394, na mocy którego Prezydent RP powierzył sędziemu Sądu Najwyższego wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa SN z dniem 1 maja 2020 r. – postanowienie to zostało kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów; postanowienie Prezydenta RP z 14 maja 2020 r. nr 1131.13.2020, M. P. poz. 425, na mocy którego Prezydent RP powierzył wykonywanie tych samych obowiązków innemu sędziemu Sądu Najwyższego – postanowienie to również zostało kontrasygnowane).

W 2022 r. Prezydent RP wydał postanowienia wyznaczające przewodniczących zgromadzeń wyborczych (zob. postanowienia z: 13 stycznia 2022 r. nr 1131.1.2022, M. P.

poz. 85; 19 stycznia 2022 r. nr 1131.2.2022, M. P. poz. 86). Postanowieniem z 17 września 2022 r. nr 1130.81.2022 (M. P. poz. 924) Prezydent RP wyznaczył 11 sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej. Postanowieniem z 10 marca 2023 r. nr 1131.12.2023 (M. P. poz. 266) Prezydent RP wyznaczył przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego. Postanowieniem z 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 (M. P. poz. 799) Prezydent RP wyznaczył przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

Wszystkie wyżej wskazane postanowienia zostały kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów.

W odniesieniu do mianowania asesorów sądowych należy wskazać postanowienia Prezydenta RP z: 23 marca 2017 r. nr 1130.8.2017 (M. P. poz. 390); 4 kwietnia 2017 r. nr 1130.11.2017 (M. P. poz. 503); 4 kwietnia 2017 r. nr 1130.13.2017 (M. P. poz. 504); 29 maja 2017 r., nr 1130.16.2017 (M.P. poz. 595); 29 maja 2017 r. nr 1130.19.2017 (M. P. poz. 596). We wszystkich przywołanych przypadkach Prezes Rady Ministrów nie kwestionował swojej właściwości i dokonał kontrasygnaty.

Za istnieniem normy dotyczącej wymogu kontrasygnaty we wskazanych w zaskarżonych przepisach przypadkach przemawia także to, że w niektórych sprawach Prezes Rady Ministrów odmawiał kontrasygnaty lub długotrwale jej nie udzielał. Nigdy jednak nie powołał się na brak właściwości. Zachowanie takie dowodzi, że sporna norma jest przez obu uczestników praktyki konstytucyjnej traktowana jako reguła obowiązująca, a przedmiot sporu dotyczy wyłącznie decyzji o udzieleniu lub odmowie kontrasygnaty, a nie kwestii, czy jest ona w ogóle wymagana.

W przypadku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, w związku z upływem kadencji jej Prezesa, Prezydent RP wydał postanowienie wyznaczające przewodniczącego zgromadzenia wyborczego. Prezes Rady Ministrów odmówił kontrasygnaty. Wobec tego Prezydent RP wyznaczył na tę funkcję innego sędziego. Prezes Rady Ministrów do dnia sporządzenia wniosku do TK nie kontrasygnował ani nie odmówił podpisu pod postanowieniem Prezydenta RP. W konsekwencji stanowisko Prezesa Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego pozostaje nieobsadzone od 3 września 2024 r.

W przypadku Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, w związku ze zgłoszeniem kandydatury urzędującej Prezes Izby, Prezydent RP wyznaczył innego sędziego do przewodniczenia zgromadzeniu wyborczemu. Prezes Rady Ministrów do dnia sporządzenia wniosku nie udzielił kontrasygnaty ani nie odmówił jej dokonania. Możliwość przeprowadzenia zgromadzenia nastąpiła dopiero wskutek rezygnacji dotychczasowej Prezesa Izby z kandydowania.

W odniesieniu do mianowania asesorów sądowych: cztery projekty postanowień Prezydenta RP, obejmujące łącznie 171 osób, zostały przekazane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 7 i 10 lipca 2025 r. Do chwili sporządzenia wniosku akty te nie zostały kontrasygnowane ani zwrócone. W odniesieniu do asesorów sądów administracyjnych postanowienia Prezydenta RP pozostają bez kontrasygnaty odpowiednio od 24 kwietnia, 8 maja i 3 czerwca 2025 r. Powyższe fakty potwierdziła Kancelaria Prezydenta RP w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich na jego wystąpienie z 5 sierpnia 2025 r. (znak VII.603.5.2025.JRO).

Potwierdzeniem istnienia zaskarżonej normy jest też to, że Prezes Rady Ministrów uchylił udzieloną kontrasygnatę. 9 września 2024 r., w związku ze skargą dwóch sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Cywilnej, Prezes Rady Ministrów uchylił kontrasygnatę złożoną pod postanowieniem Prezydenta RP z 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 (M. P. poz. 799).

Prezes Rady Ministrów uznał, że był organem właściwym zarówno do udzielenia, jak i do uchylenia kontrasygnaty w danej sprawie.

Istnienie zaskarżonych norm potwierdzają również wypowiedzi judykatury. W postanowieniu z 22 lipca 2025 r. (sygn. akt II GSK 251/25, Lex nr 3892909) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) stwierdził, że wyznaczenie przez Prezydenta RP przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa tej izby nie mieści się w katalogu prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie dotyczy powołania sędziego, lecz czynności organizacyjnej. NSA wskazał, że nie sposób uznać tego rodzaju działania za realizację autonomicznych i uznaniowych uprawnień Prezydenta RP, skoro Konstytucja nie wymienia jej *expressis verbis* jako uprawnienia osobistego, a wyjątki od reguły kontrasygnaty nie mogą być interpretowane rozszerzająco. NSA odwołał się przy tym do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32), zgodnie z którym kompetencje organów konstytucyjnych mające charakter wyjątku muszą wynikać z wyraźnego przepisu prawa, a Konstytucja nie dopuszcza ich konstruowania na zasadzie analogii.

Jednocześnie postanowieniem z 25 listopada 2025 r. (sygn. akt II GSK 1866/25, Lex nr 3945256) NSA przyjął, że sprawa beczynności Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie udzielenia kontrasygnaty wobec postanowienia Prezydenta dotyczącego wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Zestawienie obu orzeczeń ujawnia stan, w którym zaskarżona norma jest stosowana. Nie istnieje jednak żaden instrument pozwalający na wyegzekwowanie obowiązku z niej wynikającego w rozsądnym terminie. Prezes Rady Ministrów zaniechał udzielenia kontrasygnaty bezterminowo, bez żadnej sankcji prawnej i bez możliwości uzyskania przez zainteresowanych ochrony sądowej.

W świetle przytoczonych faktów Trybunał stwierdził, że kryteria stałości, powszechności i powtarzalności zaskarżonych norm zostały spełnione. Wymóg kontrasygnaty pod aktami urzędowymi Prezydenta RP, o których mowa w zaskarżonych przepisach, jest stosowany konsekwentnie od czasu wejścia w życie ustawy o SN. Żaden z uprawnionych organów nie kwestionował tej zasady. Nawet gdy Prezes Rady Ministrów odmawiał kontrasygnaty lub ją uchylał, czynił to z pozycji organu właściwego do podjęcia decyzji, a nie organu odmawiającego swojej właściwości w ogóle. Kwestionowane normy obejmują kolejne izby Sądu Najwyższego, kolejne kadencje i kolejne składy rządów. Z powyższych względów Trybunał jest właściwy do merytorycznego rozpoznania wniosku.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że przedmiotem kontroli są normy prawne wynikające z zaskarżonych przepisów, ukształtowane w drodze utrwalonej, stałej i powszechnej praktyki konstytucyjnej w zakresie, w jakim opisane w nich akty urzędowe Prezydenta RP wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów.

2. Problemy konstytucyjne i wzorce kontroli.

Wniosek Pierwszego Prezesa SN dotyczy zgodności z Konstytucją trzech grup norm. Pierwsza grupa obejmuje kompetencje Prezydenta RP dotyczące powierzania kierowania Sądem Najwyższym wskazanemu sędziemu w razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa SN (art. 111 § 4 u.SN) oraz wyznaczania przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, zwołanego w celu wyboru kandydatów na to stanowisko (art. 13 § 3 u.SN). Wzorcami kontroli dla tej grupy są art. 2, art. 7, art. 10 i art. 173 oraz wynikająca z preambuły Konstytucji zasada ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych. Podstawowym punktem odniesienia jest jednak art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis wprost stanowi, że Pierwszego Prezesa SN Prezydent RP powołuje na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Prerogatywa ta jest wyraźnie wymieniona w katalogu z art. 144 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wywodzi z tego, że skoro sam akt powołania Pierwszego Prezesa SN jest prerogatywą, to czynności funkcjonalnie niezbędne do jego wykonania (tj. zapewnienie kie-

rownictwa Sądu Najwyższego w okresie przejściowym oraz umożliwienie przeprowadzenia procedury wyborczej poprzez wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia) muszą mieć ten sam konstytucyjny status. Są to bowiem tzw. prerogatywy pochodne – czynności, bez których prerogatywa zasadnicza nie mogłaby być w praktyce wykonana.

Druga grupa dotyczy kompetencji Prezydenta RP w zakresie powierzania kierowania poszczególnymi izbami Sądu Najwyższego, w tym IOZ, oraz wyznaczania przewodniczących zgromadzeń sędziów poszczególnych izb, zwoływanych w celu wyboru kandydatów na stanowiska Prezesów SN kierujących pracami tych izb (art. 111 § 4, art. 15 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 13 § 3 oraz art. 15a § 3 u.SN). Wzorce są tu analogiczne do grupy pierwszej – art. 2, art. 7, art. 10 i art. 173 oraz wynikająca z preambuły Konstytucji zasada ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych – z tą różnicą, że zamiast art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji, właściwym przepisem szczegółowym jest art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji, który statuuje prerogatywę powoływania prezesów SN (i wiceprezesów NSA). Logika argumentacji pozostaje taka sama. Skoro powołanie Prezesa izby jest prerogatywą, to czynności pomocnicze wobec tej prerogatywy – zapewnienie tymczasowego kierownictwa izby i umożliwienie przeprowadzenia wyborów – nie mogą być uzależnione od podpisu Prezesa Rady Ministrów, bo oznaczałoby to przywrócenie wpływu egzekutywy tam, gdzie Konstytucja wyraźnie go wyklucza.

Ostatnia grupa obejmuje wyznaczanie sędziów Sądu Najwyższego do Izby Odpowiedzialności Zawodowej (art. 22a § 1 u.SN), a także mianowanie asesorów sądowych w sądach powszechnych i administracyjnych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) (art. 106i § 1 p.u.s.p. i art. 5 § 3 p.u.s.a.). Obok art. 2, art. 7, art. 10 i art. 173 Konstytucji oraz wynikającej z preambuły zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych, szczegółowym wzorcem konstytucyjnym jest w tym wypadku art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, stanowiący prerogatywę Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów. Taki dobór wzorców w odniesieniu do asesorów uzasadniany jest tym, że wykonują oni czynności jurysdykcyjne i orzekają w imieniu państwa, a zatem ich powoływanie pozostaje funkcjonalnie powiązane z prerogatywą Prezydenta RP do powoływania sędziów.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że poszczególne przepisy Konstytucji wskazane jako wzorce kontroli nie funkcjonują jako izolowane punkty odniesienia, lecz jako elementy spójnego systemu aksjologicznego i normatywnego. Trybunał zrekonstruował z nich normy konstytucyjne, które stanowią adekwatny i operatywny standard oceny zaskarżonych regulacji.

Dla każdej grupy zarzutów Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił dwie takie normy. Podczas ich rekonstrukcji Trybunał nie uwzględnił art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, ani art. 10 ust. 2 Konstytucji, określającego podmiotowy zakres zasady podziału i równowagi władz. Choć wnioskodawca powołał oba przepisy jako wzorce kontroli, nie były one niezbędne do zbudowania operatywnego standardu oceny zaskarżonych regulacji. Treść zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) w zakresie istotnym dla sprawy mieści się bowiem w normie dekodowanej z art. 2 Konstytucji oraz z przepisów statuujących poszczególne prerogatywy Prezydenta RP, które samodzielnie wyznaczają granice kompetencyjne organów uczestniczących w procedurze. Z kolei art. 10 ust. 2 Konstytucji pełni wobec art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji funkcję jedynie porządkującą, a podmiotowe przyporządkowanie kompetencji pozostawało w sprawie bezsporne – istota zarzutu dotyczyła naruszenia samej zasady podziału i równowagi władz oraz odrębności władzy sądowniczej. Powołanie obu przepisów jako odrębnych wzorców nie wносиłoby zatem do oceny żadnej treści, której Trybunał nie wywiódłby już z pozostałych przepisów.

Wobec tego orzekanie o zgodności zaskarżonych regulacji z art. 7 oraz art. 10 ust. 2 Konstytucji było zbędne. Z tych względów Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie.

Pierwsza norma stanowiąca wzorzec dotyczy zakazu ingerencji Prezesa Rady Ministrów w sferę autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej w związku z poszczególnymi prerogatywami Prezydenta RP. Można ją zrekonstruować z art. 144 ust. 3 pkt 17, 20, 23 i art. 10 ust. 1, art. 173 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji, odczytywanych łącznie i systemowo.

Art. 173 Konstytucji RP stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Przepis ten nie jest jedynie deklaracją ustrojową. W orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, że z niego wynikają konkretne zakazy skierowane do ustawodawcy i organów stosujących prawo. Odrębność władzy sądowniczej oznacza przede wszystkim wyłączenie sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale obejmuje także autonomię organizacyjną i personalną, w tym prawo do funkcjonowania bez nieuzasadnionej ingerencji pozostałych władz w wewnętrzne procesy obsady stanowisk i kierownictwa. Art. 10 ust. 1 Konstytucji, statuując zasadę podziału i równoważenia się władzy, potwierdza, że wzajemne oddziaływanie między władzami jest dopuszczalne tylko w granicach, które Konstytucja wprost wyznacza. Nie może ono prowadzić do ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanego zakresu kompetencji którejkolwiek z władz.

Art. 144 ust. 3 Konstytucji nadaje tej normie szczególną treść w odniesieniu do relacji między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów w sprawach dotyczących sądownictwa. Konstruując katalog prerogatyw – aktów urzędowych Prezydenta RP niewymagających kontrasygnaty – ustrojodawca dokonał świadomego wyboru aksjologicznego. Uznał, że pewne decyzje personalne i organizacyjne dotyczące władzy sądowniczej muszą pozostawać poza wpływem rządu, ponieważ wymiar sprawiedliwości ma być niezależny nie tylko od parlamentu, lecz także od rządu. W związku z tym, jeśli art. 144 ust. 3 pkt 17, 20 i 23 Konstytucji wyłączają kontrasygnatę przy powoływaniu sędziów, Pierwszego Prezesa SN i Prezesów SN, to oznacza, że w tej sferze Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej nie ma konstytucyjnego umocowania do wpływania na skuteczność aktów Prezydenta RP.

Z połączenia tych przepisów Trybunał Konstytucyjny zrekonstruował następującą normę: ustawodawca nie może wprowadzać – ani wprost, ani poprzez określoną wykładnię przepisów ustawowych – mechanizmów uzależniających skuteczność aktów Prezydenta RP od zgody lub podpisu innego organu władzy wykonawczej. Dotyczy to aktów odnoszących się do organizacji i obsady funkcji kierowniczych w Sądzie Najwyższym, jeśli Konstytucja wiąże je z prerogatywami prezydenckimi lub uznaje je za funkcjonalnie niezbędne do ich wykonywania. Uzasadnienie tej normy jest zakotwiczone:

1) w literalnej wykładni art. 144 ust. 3 Konstytucji (wyjątki od zasady kontrasygnaty nie mogą być interpretowane zawężająco ani obchodzone przez ustawową regulację czynności pomocniczych wobec prerogatyw). Nie oznacza to jednak zakazu uwzględniania funkcjonalnego zakresu prerogatywy. Czym innym jest bowiem tworzenie nowej prerogatywy niewynikającej z Konstytucji, a czym innym ustalenie, jakie czynności mieszczą się w minimalnym zakresie kompetencyjnym koniecznym do wykonania prerogatywy wyraźnie przyznanej przez ustrojodawcę;

2) w funkcjonalnej wykładni art. 173 Konstytucji (odrębność władzy sądowniczej uległaby istotnemu osłabieniu, gdyby organ rządowy dysponował możliwością zablokowania skutków prawnych aktów Prezydenta RP kształtujących kierownictwo Sądu Najwyższego);

3) w argumentie *a maiori ad minus* (skoro Prezydent RP może powołać Pierwszego Prezesa SN bez kontrasygnaty, to tym bardziej powinien móc – bez kontrasygnaty – wyznaczyć przewodniczącego zgromadzenia, które dopiero kandydatów na to stanowisko ma wyłonić).

W tym miejscu należy podkreślić, że wnioskodawca we wszystkich trzech grupach skarżonych regulacji posługuje się tą samą logiką konstytucyjną, opartą na koncepcji prerogatyw pochodnych. Istota tej ostatniej polega na tym, że katalog prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji obejmuje nie tylko kompetencje wprost w nim wymienione, lecz także czynności

funkcjonalnie niezbędne do ich wykonania. Prerogatywa pochodna mieści się w zakresie statusu prerogatywy zasadniczej, a zatem nie może podlegać kontrasygnacie bez naruszenia sensu normatywnego art. 144 ust. 3 Konstytucji. Stanowisko przeciwne, jakoby ustrojodawca, zwalniając z kontrasygnaty rozstrzygnięcia o zasadniczym ciężarze ustrojowym, jednocześnie zakładał, że kontrasygnacie podlegają czynności wobec nich ściśle pomocnicze, jest nie do pogodzenia z zasadami wykładni systemowej i funkcjonalnej. Jednocześnie argument *a maiori ad minus* potwierdza, że czynność pochodna nie może podlegać surowszym wymogom niż czynność podstawowa, której ta pierwsza jest warunkiem koniecznym.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie każda czynność pozostająca w związku funkcjonalnym z prerogatywą Prezydenta RP automatycznie uzyskuje status aktu niewymagającego kontrasygnaty. Konstytucyjnie relewantny jest wyłącznie taki związek, w którym bez dokonania danej czynności wykonanie prerogatywy zasadniczej byłoby prawnie lub faktycznie niemożliwe. Wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia wyborczego nie stanowi jedynie organizacyjnego ułatwienia wykonania prerogatywy powołania Pierwszego Prezesa SN, lecz jest warunkiem koniecznym procedury prowadzącej do przedstawienia kandydatów, bez której prerogatywa z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji nie może zostać wykonana. Jednocześnie dopuszczenie możliwości uzależnienia czynności warunkujących wykonanie prerogatywy od kontrasygnaty prowadziłyby do sytuacji, w której organ niewskazany przez Konstytucję jako uczestnik danej kompetencji uzyskiwałby możliwość trwałego uniemożliwienia jej realizacji.

Druga norma konstytucyjna została zrekonstruowana z art. 2 i preambuły Konstytucji, odczytywanych w powiązaniu z art. 173 i art. 144 ust. 3. Wynika z niej, że ustawodawca jest zobowiązany kształtować organizację i tryb działania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej w sposób zapewniający ich nieprzerwane i sprawne funkcjonowanie.

Preambuła Konstytucji nie jest jedynie uroczystym wstępem pozbawionym treści normatywnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie i konsekwentnie nadawał jej wymiar operatywny, wywodząc z niej zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności ustaw. Zasada ta nie jest oderwana od pozostałych norm konstytucyjnych. Mieści się ona w pojęciu demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji i pozostaje w ścisłym związku z zasadą legalizmu wymagającą, aby organy państwa działały na podstawie i w granicach prawa – co zakłada m.in., że prawo nie może tworzyć arbitralnych barier dla ich działania (zob. np. wyroki TK z: 15 lipca 2025 r., sygn. K 8/23, OTK ZU A/2025, poz. 81; 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24, OTK ZU A/2025, poz. 82).

Z powyżej wymienionych przepisów można zrekonstruować wzorzec konstytucyjny, zgodnie z którym ustawodawca jest zobowiązany kształtować organizację i tryb działania konstytucyjnych organów władzy publicznej w taki sposób, aby zapewnić ich nieprzerwane i sprawne funkcjonowanie; w szczególności zakazane jest tworzenie – *explicite* lub *implicite* – mechanizmów, które uzależniają ciągłość działania organu od decyzji innego organu niemającego konstytucyjnego obowiązku zapewnienia tej ciągłości i niepodlegającego odpowiedzialności prawnej za skutki jej naruszenia.

Uzasadnienie tej normy wymaga uwzględnienia kilku elementów. Przede wszystkim chodzi o strukturalną asymetrię w zakresie odpowiedzialności. Sąd Najwyższy ma konstytucyjny obowiązek sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania nadzoru judykacyjnego, natomiast Prezes Rady Ministrów – odmawiając kontrasygnaty lub zwlekając z jej udzieleniem – nie ponosi żadnej odpowiedzialności prawnej za skutki uniemożliwienia Sądowi Najwyższemu działania. Co więcej, beczynność Prezesa Rady Ministrów w zakresie kontrasygnaty nie podlega kontroli sądów administracyjnych. NSA w postanowieniu o sygn. akt II GSK 1866/25 uznał, że sprawa taka nie mieści się w kognicji sądów administracyjnych. Oznacza to, że Prezes Rady Ministrów może w praktyce przez nieoznaczony czas uniemożli-

wiać wywołanie skutków prawnych aktów Prezydenta RP. W rezultacie kontrasygnata – zamiast pełnić klasyczną funkcję mechanizmu odpowiedzialności politycznej za akty głowy państwa – może przekształcać się w instrument, któremu nie towarzyszy odpowiedzialność prawna za skutki jego zastosowania. Powoduje to stan długotrwałej niepewności ustrojowej, który nie jest do pogodzenia z zasadą państwa prawnego.

Zasada ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych ma pełny wymiar normatywny jako samodzielny wzorzec kontroli. Nie jest ona jedynie argumentacyjnym tłem, lecz samodzielną podstawą zarzutu niezgodności z Konstytucją.

Doniosłość tej normy ujawnia się szczególnie wyraźnie w kontekście asesorów sądowych. Wstrzymanie ich powołania nie jest już kwestią wewnętrzną organizacji Sądu Najwyższego. Dotyczy bezpośrednio zdolności sądów powszechnych do rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie, a zatem konstytucyjnego prawa do sądu z art. 45 Konstytucji. W tym sensie naruszenie zasady sprawności działania instytucji publicznych nie pozostaje bez wpływu na prawa podmiotowe jednostek.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wzorcami kontroli w sprawie będą przepisy o poszczególnych prerogatywach, w związku z wywiedzionymi z Konstytucji z normami dotyczącymi zakresu oddziaływania Rady Ministrów i jej członków w sferę autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej oraz normami statuującymi zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

W odniesieniu do pierwszej grupy zarzutów wzorcem kontroli będzie art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz zasada ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikająca z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji. W przypadku drugiej grupy zarzutów wzorcem kontroli będą normy zrekonstruowane z art. 144 ust. 3 pkt 23, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającej z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do ostatniej grupy zarzutów wzorcem kontroli będzie art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz zasada ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikająca z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

3. Prezydent RP a władza sądownicza.

Przed przystąpieniem do analizy zgodności z Konstytucją kwestionowanych norm prawnych Trybunał zwrócił uwagę na konieczność właściwego odczytania pozycji ustrojowej Prezydenta RP w odniesieniu do władzy sądowniczej, ponieważ pozycja ta wyznacza standard oceny w niniejszej sprawie.

Art. 126 Konstytucji określa Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej. Przepis ten nie ma charakteru wyłącznie programowego – wyraża szczególną pozycję Prezydenta RP jako arbitra ustrojowego i strażnika konstytucyjnego ładu państwowego (zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000, s. 28-40; P. Tuleja, K. Kozłowski, komentarz do art. 126, [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, t. II, Warszawa 2016, nb 23).

Prezydent RP jest organem demokratycznie legitymizowanym w wyborach powszechnych, a jednocześnie niepowiązanym bezpośrednio z żadną z władz w sensie funkcjonalnym, co czyni go naturalnym podmiotem powołanym do wykonywania kompetencji wymagających niezależności od bieżącej polityki rządowej. Z tej właśnie perspektywy należy odczytywać powierzenie Prezydentowi przez ustrojodawcę kompetencji nominacyjnych wobec władzy sądowniczej – powoływania sędziów, Pierwszego Prezesa SN oraz prezesów SN. Nie jest to przypadkowy element systemu, lecz świadomy wybór aksjologiczny, wynikający z funkcji gwarancyjnej Prezydenta wobec władzy sądowniczej (zob. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 28).

Funkcja ta nabiera pełnego znaczenia dopiero w zestawieniu z art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Niezależność ta, odczytywana łącznie z zasadą podziału i równoważenia się władzy wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że ingerencja władzy wykonawczej i ustawodawczej w funkcjonowanie sądownictwa jest dopuszczalna wyłącznie w granicach wyraźnie zakreślonych przez Konstytucję. Odrębność i niezależność sądów i trybunałów oznaczają, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty, przy czym odrębność ta obejmuje nie tylko sferę orzeczniczą, lecz także organizacyjną i personalną (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Sądownictwo musi dysponować realną autonomią w zakresie własnego funkcjonowania i obsady stanowisk, wolną od mechanizmów nacisku ze strony władzy wykonawczej.

Z wykładni art. 126 i art. 173 Konstytucji wyłania się zatem koncepcja ustrojowa, w której Prezydent RP pełni funkcję gwaranta niezależności sądownictwa wobec władzy wykonawczej *sensu stricto*, rozumianej jako rząd. Rada Ministrów jako organ polityczny, związany z większością parlamentarną i odpowiedzialny przed Sejmem za prowadzoną politykę, nie może mieć wpływu na obsadę stanowisk sędziowskich ani na organizację wewnętrzną sądownictwa, gdyż naruszałoby to istotę niezależności władzy sądowniczej. Ustrojodawca świadomie powierzył te kompetencje Prezydentowi RP właśnie po to, aby wyłączyć je spod bieżącego oddziaływania większości rządowej. Kompetencje nominacyjne Prezydenta wobec sądownictwa są więc instrumentem gwarancji niezależności sądownictwa, a nie formą ingerencji egzekutywy w jego funkcjonowanie (P. Tuleja, K. Kozłowski, *op. cit.*, nb 27).

Tę logikę ustrojową realizuje art. 144 ust. 3 Konstytucji, który wyłącza spod ogólnego wymogu kontrasygnaty enumeratywnie wskazane prerogatywy Prezydenta RP, w tym powoływanie sędziów, Pierwszego Prezesa SN oraz prezesów SN. Wyłączenie to nie jest technicznym wyjątkiem od zasady – jest konstytucyjną gwarancją, że w sferze władzy sądowniczej Prezydent RP działa samodzielnie, bez konieczności uzyskiwania politycznej akceptacji Prezesa Rady Ministrów. Sens normatywny art. 144 ust. 3 Konstytucji polega na tym, że w obszarach szczególnie wrażliwych z punktu widzenia niezależności sądownictwa ustrojodawca celowo wyeliminował mechanizm kontrasygnaty, który w innych przypadkach służy przeniesieniu odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta RP na rząd odpowiedzialny przed parlamentem. Jak wskazuje doktryna, „kontrasygnata to instytucja przenosząca kompetencje z rąk nieodpowiedzialnej głowy państwa w ręce odpowiedzialnego rządu. Rząd odpowiada za akty głowy państwa nie dlatego, że je kontrasygnuje, a dlatego, że – poprzez kontrasygnatę – faktycznie je co najmniej współwykonuje” (A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 259).

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma koncepcja prerogatyw pochodnych, wypracowana w doktrynie prawa konstytucyjnego. Opiera się ona na założeniu, że katalog prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji musi być odczytywany nie tylko literalnie, lecz także funkcjonalnie. Obok kompetencji zasadniczych, *expressis verbis* wymienionych w Konstytucji, istnieją czynności, które nie zostały w niej wprost wskazane, lecz są funkcjonalnie niezbędne do ich wykonania. Czynności takie – określane mianem prerogatyw pochodnych – powinny dzielić konstytucyjny status prerogatyw zasadniczych i być wolne od wymogu kontrasygnaty, gdyż w przeciwnym razie gwarancja zawarta w art. 144 ust. 3 Konstytucji stawałaby się iluzoryczna (zob. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 57-58; tenże, *Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej Konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1994, s. 139; D. Dudek, *op. cit.*, s. 262 i n.).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podział aktów urzędowych Prezydenta RP na prerogatywy wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji i akty wymagające kontrasygnaty nie jest podziałem wyczerpującym. Obok tych dwóch kategorii istnieje trzecia – czynności po-

chodne wobec prerogatyw lub wykazujące tożsamą *ratio legis*. Nie podlegają one obowiązkowi kontrasygnaty, choć nie są wprost wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał zwrócił uwagę, że praktyka konstytucyjna potwierdza istnienie owej trzeciej kategorii. Dotychczas nikt nie twierdził, że kontrasygnaty wymaga wycofanie przez Prezydenta własnego projektu ustawy z Sejmu (zob. art. 119 ust. 4 Konstytucji, który pozostaje w związku z prerogatywą inicjatywy ustawodawczej z art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji), wnoszenie poprawek do takiego projektu, wyznaczenie Marszałka Seniora ani wskazanie przedstawiciela Prezydenta RP do KRS (art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Ta ostatnia czynność wynikająca wprost z Konstytucji, ale nieujęta w art. 144 ust. 3, bezpośrednio wpływa na personalny skład konstytucyjnego organu państwa, a jednak Prezydent RP nie uzyskuje dla niej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

W ramach koncepcji prerogatyw pochodnych wyróżnia się dwie podkategorie: 1) akty pochodne – czynności będące koniecznym etapem lub bezpośrednim dalszym ciągiem prerogatywy *expressis verbis* z art. 144 ust. 3 Konstytucji, bez których prerogatywa macierzysta nie mogłaby być wykonana lub byłaby faktycznie uzależniona od woli organu, od której ustrojodawca Prezydenta uniezależnił oraz 2) akty analogiczne – kompetencje wykazujące tożsamą *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty, co prerogatywa wymieniona *expressis verbis*. Koncepcja ta znalazła potwierdzenie w wyroku TK z 23 lutego 2022 r. (sygn. P 10/19, OTK ZU A/2022, poz. 14), w którym Trybunał stwierdził, że brak kontrasygnaty pod obwieszczeniem Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich wzmacnia właśnie koncepcja aktów pochodnych i analogicznych, gdyż *ratio legis* jest tu tożsama z *ratio legis* prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

W związku z wyodrębnieniem kategorii prerogatyw pochodnych, Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadne przywołanie także swojego wyroku o sygn. K 4/06, w którym zawarł sformułowanie, że uprawnienia Prezydenta RP z art. 144 ust. 3 Konstytucji nie mogą być rozszerzane ustawą na zasadzie dalszego ciągu ani kompetencji analogicznych. Zdaniem Trybunału, wypowiedź tę należy odczytywać ściśle w kontekście tamtej sprawy. Chodziło w niej o ustawowe kreowanie nowej kompetencji Prezydenta RP (powoływania Przewodniczącego KRRiT) nieistniejącej uprzednio w żadnej postaci. Z uzasadnienia wyroku TK o sygn. K 4/06 wynikał zatem zakaz rozszerzania katalogu prerogatyw ustawą. Koncepcja prerogatyw pochodnych dotyczy natomiast sposobu wykonywania i zabezpieczania prerogatyw już istniejących w Konstytucji. Nie kreuje ona nowych uprawnień, lecz chroni istniejące przed obejściem przez wymóg kontrasygnaty dla czynności niezbędnych do ich realizacji. Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że wyrok o sygn. K 4/06 nie dotyczył wykonywania kompetencji wobec władzy sądowniczej.

Art. 173 Konstytucji stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Prezes Rady Ministrów jest organem władzy wykonawczej. Przyznanie mu instrumentu kontrasygnaty wobec czynności Prezydenta RP dotyczących kreowania władzy sądowniczej stanowiłoby konstytucyjnie niedopuszczalny mechanizm faktycznego wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą, sprzeczny z art. 173 Konstytucji. Prerogatywa z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji jest wyrazem zasady ustrojowej, która przewiduje wyłączenie Prezesa Rady Ministrów z procesu nominacyjnego sędziów. Zasada ta rozciąga się na wszystkie czynności Prezydenta RP, które są koniecznym warunkiem lub bezpośrednim następstwem tego procesu. Czynności te jako pochodne prerogatywy macierzystej i wpisujące się w tę samą *ratio legis*, nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Argument autonomiczny za koncepcją prerogatyw pochodnych wynika z zasady niesprzeczności systemu konstytucyjnego. Nie można jednocześnie twierdzić, że dana czynność Prezydenta RP dotycząca nominacji sędziowskich wymaga kontrasygnaty oraz że wymaganie tej kontrasygnaty byłoby niezgodne z Konstytucją, ponieważ dawałoby Prezesowi Rady Ministrów wpływ na sferę, z której ustrojodawca go wyeliminował. Założenie wewnętrznej

sprzeczności postanowień konstytucyjnych jest w świetle reguł wykładni niedopuszczalne. Prawidłowa wykładnia art. 144 w związku z art. 173 Konstytucji nakazuje przyjąć, że obowiązek kontrasygnaty nie obejmuje czynności, których wykonanie z kontrasygnatą unicestwiłoby cel konstytucyjnej prerogatywy podstawowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że koncepcja prerogatyw pochodnych podlega rygorystycznym warunkom. Po pierwsze, czynność musi pozostawać w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywą wymienioną w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Po drugie, *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty musi być tożsama. Po trzecie, koncepcja prerogatyw pochodnych nie może służyć kreowaniu nowych uprawnień Prezydenta RP. W tych granicach Trybunał stwierdził, że katalog art. 144 ust. 3 Konstytucji nie jest jedynym zbiorem czynności Prezydenta RP niewymagających kontrasygnaty. Czynności pochodne wobec prerogatyw w zakresie władzy sądowniczej nie mogą podlegać kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów bez naruszenia art. 173 Konstytucji. Koncepcja ta jest zgodna z wyrokiem o sygn. K 4/06, który zakazuje rozszerzania prerogatyw ustawą, a nie interpretacji zakresu istniejących prerogatyw.

Wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia sędziowskiego dokonującego wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN lub prezesa izby SN jest czynnością bezpośrednio i nierozdzielnie związaną z prerogatywami zasadniczymi z art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23 Konstytucji. Bez przeprowadzenia zgromadzenia wyborczego, a zatem i bez wyznaczenia jego przewodniczącego, nie jest możliwe wyłonienie kandydatów, a w konsekwencji – wykonanie prerogatywy zasadniczej w postaci powołania Pierwszego Prezesa SN lub prezesa izby. Czynność pochodna jest więc warunkiem koniecznym realizacji prerogatywy zasadniczej. Powierzenie tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub izbą wskazanemu sędziemu w razie zwolnienia stanowiska jest z kolei czynnością niezbędną do zachowania ciągłości funkcjonowania Sądu w okresie przejściowym poprzedzającym obsadzenie stanowiska w drodze prerogatywy zasadniczej; jej rola ma charakter ściśle organizacyjny i techniczny.

Trafność tej argumentacji potwierdza rozumowanie *a maiori ad minus*. Skoro Konstytucja przyznaje Prezydentowi RP kompetencję do powołania Pierwszego Prezesa SN oraz prezesów SN bez kontrasygnaty, to tym bardziej niedopuszczalne jest przyjmowanie, że kontrasygnaty wymaga dokonanie czynności z tego samego obszaru ustrojowego, lecz o wyraźnie wtórnym i techniczno-organizacyjnym charakterze. Należy przy tym odnotować, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pełni funkcję przewodniczącego Trybunału Stanu i jest uprawniony do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, co podkreśla ustrojową wagę prerogatywy zasadniczej i – *a fortiori* – wzmacnia argument, że czynności do niej przygotowawcze mają charakter prerogatyw.

Podobne rozumowanie prowadzi do wniosku o charakterze mianowania asesorów sądowych. Choć art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji posługuje się pojęciem „sędziego”, pojęcie to należy wyklądać funkcjonalnie, odwołując się do konstytucyjnych zadań władzy sądowniczej. Asesorzy wykonują czynności jurysdykcyjne i uczestniczą w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a zatem mechanizm ich powoływania nie może być konstruowany w sposób dopuszczający realny wpływ władzy wykonawczej. Skoro Prezydent może bez kontrasygnaty powołać sędziego na czas nieoznaczony, to tym bardziej powinien móc bez niej mianować asesora, którego status jest słabszy, a kompetencje orzecznicze – węższe.

Przyjęcie wykładni przeciwnej, uzależniającej wskazane czynności Prezydenta od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, odwracałoby logikę art. 144 Konstytucji w sposób ustrojowo nieakceptowalny. Prezes Rady Ministrów uzyskiwałby faktyczne prawo weta w obszarze, z którego Konstytucja celowo i konsekwentnie eliminuje jego udział. Weto to miałoby charakter szczególnie niebezpieczny ustrojowo, gdyż mogłoby być wykonywane nie przez formalną odmowę kontrasygnaty, lecz przez jej milczące i bezterminowe nieudzielenie,

które – jak wynika z postanowienia NSA o sygn. sygn. akt II GSK 1866/25 – nie podlega kognicji sądów administracyjnych, a zatem pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą prawną.

Skutki takiego stanu rzeczy dotyczą zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzonej z art. 2 Konstytucji w związku z jej preambułą. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada ta ma charakter normatywny i zobowiązuje ustawodawcę nie tylko do kształtowania instytucji w sposób sprzyjający ich sprawności, lecz także do powstrzymania się od tworzenia mechanizmów utrudniających ich nieprzerwane funkcjonowanie. Szczególnie doniosłe znaczenie ma sytuacja, w której ciągłość działania jednej władzy publicznej zostaje uzależniona od decyzji podejmowanej przez inną władzę, spoza jej struktury. Mechanizm kontrasygnaty przy opisanych kompetencjach Prezydenta RP tworzy dokładnie taką zależność. Sprawność Sądu Najwyższego jako organu konstytucyjnego zostaje uzależniona od woli Prezesa Rady Ministrów, który nie ponosi żadnej odpowiedzialności prawnej za skutki własnej beczynności w zakresie funkcjonowania sądownictwa.

4. Ocena zgodności z Konstytucją normy wynikającej z art. 13 § 3 u.SN.

4.1. Art. 13 § 3 u.SN reguluje kwestię przewodniczenia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN zwoływanemu w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Zasadą jest, że zgromadzeniu temu przewodniczy Pierwszy Prezes SN. W przypadku, gdy nie jest to możliwe – w szczególności gdy Pierwszy Prezes SN zgłosił swoją kandydaturę – przewodniczącego zgromadzenia wyznacza Prezydent RP spośród sędziów Sądu Najwyższego, których kandydatura nie została zgłoszona.

Przepis ten, odczytywany literalnie, nie zawiera żadnego wymogu kontrasygnaty. Jednak w wyniku utrwalonej praktyki stosowania, konsekwentnie realizowanej przez Prezydenta RP i kolejnych Prezesów Rady Ministrów, nabrał on treści normatywnej, zgodnie z którą postanowienie Prezydenta o wyznaczeniu przewodniczącego zgromadzenia wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Praktyką tą objęte są zatem nie tylko przypadki, gdy Pierwszy Prezes SN ubiega się o reelekcję, lecz także każda sytuacja, w której zachodzi konieczność wyznaczenia przez Prezydenta RP przewodniczącego zgromadzenia wyborczego.

4.2. Dla właściwej oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanej normy niezbędne jest wyjaśnienie doniosłości ustrojowej procedury, której dotyczy zaskarżony przepis. Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN dokonujące wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN jest organem o znaczeniu konstytucyjnym. Jego działanie jest warunkiem koniecznym do obsadzenia najwyższego stanowiska kierowniczego w Sądzie Najwyższym. Art. 183 ust. 3 Konstytucji stanowi bowiem, że Pierwszego Prezesa SN powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Oznacza to, że bez przeprowadzenia zgromadzenia i przedstawienia kandydatów prerogatywa Prezydenta RP z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji nie może być w ogóle wykonana.

Rola przewodniczącego zgromadzenia, choć z formalnego punktu widzenia techniczna i organizacyjna, jest w tym kontekście kluczowa dla uruchomienia i przeprowadzenia całej procedury. Przewodniczący otwiera zgromadzenie, zarządza jego przebiegiem, wyznacza protokolanta, doprowadza do wyłonienia komisji skrutacyjnej, zarządza głosowaniem i ogłasza jego wynik. Bez wyznaczonego przewodniczącego zgromadzenie nie może się skutecznie odbyć, a w konsekwencji niemożliwe staje się wyłonienie kandydatów i obsadzenie stanowiska Pierwszego Prezesa SN. Blokada na poziomie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia jest zatem równoznaczna z zablokowaniem całej procedury konstytucyjnej, prowadzą-

cej do obsadzenia jednego z najważniejszych stanowisk w systemie wymiaru sprawiedliwości.

4.3. Zasadniczym pytaniem konstytucyjnym jest, czy kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN mieści się w zakresie prerogatyw prezydenckich, czy też podlega ogólnej zasadzie kontrasygnaty z art. 144 ust. 2 Konstytucji.

Kompetencja ta nie została wymieniona *expressis verbis* w katalogu prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji. Nie oznacza to jednak automatycznie, że wymaga kontrasygnaty. Analiza relacji między kompetencją z art. 13 § 3 u.SN a prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że rygorystyczne warunki uznania jej za prerogatywę pochodną, wymagające bezpośredniego i koniecznego związku funkcjonalnego z prerogatywą wyliczoną w art. 144 ust. 3 Konstytucji oraz tożsamości *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty, zostały spełnione, a zastosowanie tej koncepcji nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta RP.

Po pierwsze, istnieje bezpośredni i konieczny związek funkcjonalny między wyznaczeniem przewodniczącego zgromadzenia a prerogatywą powoływania Pierwszego Prezesa SN. Wyznaczenie przewodniczącego nie jest czynnością odrębną ani autonomiczną wobec prerogatywy zasadniczej. Jest to jej integralny element i warunek uruchomienia procedury, która musi poprzedzać wykonanie prerogatywy zasadniczej. Konstytucja wymaga, by kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa SN zostali przedstawieni przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Ustawa o SN reguluje tryb działania tego zgromadzenia, w tym zasady przewodniczenia jego obradom. W sytuacji, gdy Pierwszy Prezes SN nie może przewodniczyć zgromadzeniu, jedynym organem uprawnionym przez ustawę do wyznaczenia przewodniczącego jest Prezydent RP. Kompetencja ta jest zatem nierozzerwalnie powiązana z procedurą obsadzania stanowiska Pierwszego Prezesa SN.

Po drugie, czynność wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia jest konieczna dla realnej wykonalności prerogatywy zasadniczej. Nie jest możliwe wskazanie alternatywnego mechanizmu, który pozwoliłby na przeprowadzenie zgromadzenia wyborczego bez wyznaczenia przez Prezydenta RP jego przewodniczącego w sytuacjach przewidzianych w art. 13 § 3 u.SN. Ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek trybu zastępczego. Jeżeli Prezydent RP nie może lub nie chce wyznaczyć przewodniczącego albo jeżeli jego postanowienie w tym przedmiocie nie wywołuje skutków prawnych z powodu braku kontrasygnaty, zgromadzenie nie może się odbyć. Prerogatywa zasadnicza staje się wtedy niewykonalna, co stanowi stan konstytucyjnie niedopuszczalny.

Po trzecie, *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty jest tożsama dla prerogatywy zasadniczej i czynności pochodnej. Ustrojodawca wyłączył powołanie Pierwszego Prezesa SN z wymogu kontrasygnaty, kierując się dążeniem do zapewnienia niezależności obsady kluczowych stanowisk w sądownictwie od bieżącego układu politycznego większości parlamentarnej. Ten sam motyw uzasadnia wyłączenie kontrasygnaty wobec czynności organizacyjnych bezpośrednio poprzedzających wykonanie prerogatywy zasadniczej – jej podporządkowanie kontrasygnacie godziłoby w tę samą wartość konstytucyjną, jaką chroni prerogatywa zasadnicza. Zastosowanie koncepcji prerogatyw pochodnych nie kreuje przy tym nowych uprawnień Prezydenta RP, gdyż kompetencja do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wynika wprost z ustawy o SN i pozostaje w granicach regulacji ustawowej, nie rozszerzając konstytucyjnego katalogu prerogatyw wbrew zakazowi wynikającemu z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 4/06.

4.4. Niezależnie od koncepcji prerogatyw pochodnych, argumentem na rzecz zwolnienia kompetencji z art. 13 § 3 u.SN z wymogu kontrasygnaty jest rozumowanie *a maiori ad*

minus. Skoro ustrojodawca wprost zwalnia z kontrasygnaty powołanie Pierwszego Prezesa SN jako prerogatywę zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji, to tym bardziej powinna być wolna od kontrasygnaty czynność o charakterze pomocniczym i przygotowawczym, jaką jest wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia wyborczego. Relacja między obiema kompetencjami jest jednoznaczna. Powołanie Pierwszego Prezesa SN jest decyzją zasadniczą o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym, podczas gdy wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia jest czynnością, pozbawioną samodzielnego ciężaru ustrojowego. Służy ona jedynie umożliwieniu przeprowadzenia procedury poprzedzającej wykonanie prerogatywy zasadniczej. Przyjęcie wykładni, zgodnie z którą czynność mniejsza wymaga kontrasygnaty, podczas gdy czynność większa jej nie wymaga, prowadziłyby do absurdalnego rezultatu, odwracającego logikę konstytucyjną i podważającego spójność systemu prerogatyw prezydenckich.

4.5. Dodatkowego argumentu dostarcza analiza funkcji instytucji kontrasygnaty w systemie konstytucyjnym. Kontrasygnata pełni przede wszystkim funkcję przeniesienia odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta RP na Prezesa Rady Ministrów, który, w przeciwieństwie do Prezydenta RP, ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Mechanizm ten ma sens przede wszystkim wtedy, gdy akt Prezydenta RP ma charakter polityczny i powinien pozostawać pod kontrolą większości parlamentarnej za pośrednictwem odpowiedzialności rządu. Tymczasem wyznaczenie przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN nie jest aktem polityki państwa. Jest czynnością ściśle organizacyjną, służącą zapewnieniu sprawności wewnętrznej procedury sądowniczej. Jej funkcja ogranicza się do umożliwienia prawidłowego przeprowadzenia zgromadzenia wyborczego i sprowadza się do czynności porządkowych – otwarcia obrad, wyznaczenia protokolanta, zarządzenia głosowania oraz ogłoszenia jego wyniku. Nie jest to rozstrzygnięcie co do obsady stanowiska ani decyzja o wymiarze politycznym. Stosowanie do niej mechanizmu kontrasygnaty prowadziłyby zatem do przesunięcia odpowiedzialności politycznej na rząd w sprawach, które z natury rzeczy nie powinny mieć charakteru politycznego, a jednocześnie tworzyłyby po stronie Prezesa Rady Ministrów instrument oddziaływania na wewnętrzne procesy organizacyjne władzy sądowniczej.

4.6. Kwestionowana norma narusza zakaz ingerencji Rady Ministrów w sferę autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej. Uzależnienie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oznacza przyznanie organowi władzy wykonawczej realnego wpływu na procedurę wyłaniania kandydatów na najwyższe stanowisko kierownicze w Sądzie Najwyższym. Wpływ ten, choć pośredni – gdyż realizowany nie przez bezpośrednie uczestnictwo w wyborze kandydatów, lecz przez możliwość blokowania procedury prowadzącej do tego wyboru – jest konstytucyjnie niedopuszczalny. Zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyrażona w art. 173 Konstytucji wymaga, aby procedury obsady kluczowych stanowisk w sądownictwie były wolne od jakichkolwiek mechanizmów nacisku ze strony władzy wykonawczej. Czynności pochodne wobec prerogatyw Prezydenta RP w zakresie władzy sądowniczej nie mogą podlegać kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów bez naruszenia art. 173 Konstytucji, który chroni niezależność sądownictwa nie tylko przed formalnym przejściem kompetencji, lecz także przed pośrednim uzależnieniem procedur sądowniczych od woli organów władzy wykonawczej. Mechanizm kontrasygnaty, stosowany w aktach Prezydenta RP dotyczących organizacji tych procedur, tworzy właśnie taki mechanizm nacisku. Prezes Rady Ministrów uzyskuje faktyczną możliwość zablokowania lub opóźnienia wyłonienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, co bezpośrednio godzi w konstytucyjnie chronioną autonomię organizacyjną i personalną sądownictwa.

4.7. Kwestionowana norma narusza również zasadę ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzoną z preambuły i art. 2 Konstytucji. Art. 12 § 2 u.SN ustanawia sztywne terminy przeprowadzenia wyborów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Zgromadzenie musi się odbyć nie później niż na sześć tygodni przed upływem kadencji dotychczasowego Pierwszego Prezesa SN albo w terminie czternastu dni od dnia zwolnienia stanowiska. Terminy te mają charakter gwarancyjny. Służą zapewnieniu ciągłości kierownictwa Sądu Najwyższego. Tymczasem uzależnienie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia od kontrasygnaty, której udzielenie lub odmowa nie jest ograniczona żadnym terminem ani żadnymi ustawowymi przesłankami, a której ewentualna beczynność nie podlega kontroli sądowej, tworzy mechanizm zdolny do bezterminowego blokowania przeprowadzenia zgromadzenia wyborczego. W praktyce oznacza to, że konstytucyjne i ustawowe gwarancje terminowego obsadzenia stanowiska Pierwszego Prezesa SN mogą być skutecznie zniweczone przez bierność jednego organu władzy wykonawczej. Jest to stan sprzeczny z konstytucyjnym nakazem zapewnienia sprawności i ciągłości działania instytucji publicznych, w tym zwłaszcza tych powołanych do ochrony praw i wolności jednostki.

4.8. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 13 § 3 u.SN w zakresie, w jakim wyznaczenie przez Prezydenta RP sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 20 w związku z art. 183 ust. 3, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego stanowi prerogatywę pochodną w rozumieniu wypracowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Pozostaje ona w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywą zasadniczą, jej *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty jest tożsama, a jej uznanie za prerogatywę pochodną nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta wykraczających poza ramy konstytucyjne. Koncepcja ta pozostaje zgodna z wyrokiem o sygn. K 4/06, który zakazuje rozszerzania prerogatyw ustawą, lecz nie wyklucza interpretacji zakresu istniejących prerogatyw w świetle ich funkcjonalnego związku z czynnościami organizacyjnymi niezbędnymi do ich wykonania. Czynności pochodne wobec prerogatyw Prezydenta RP w zakresie władzy sądowniczej nie mogą podlegać kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów bez naruszenia art. 173 Konstytucji. Jako taka kompetencja ta musi być wolna od wymogu kontrasygnaty, który prowadziłby do obejścia konstytucyjnej gwarancji niezależności sądownictwa od wpływu władzy wykonawczej i do faktycznego paraliżu procedury konstytucyjnej służącej obsadzeniu najważniejszego stanowiska kierowniczego w Sądzie Najwyższym.

5. Ocena zgodności z Konstytucją norm wynikających z art. 111 § 4 u.SN.

5.1. Art. 111 § 4 u.SN reguluje szczególną sytuację przejściową, jaka powstaje w razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN po wejściu w życie obowiązującej ustawy o SN. W takim przypadku Prezydent RP powierza kierowanie Sądem Najwyższym lub odpowiednią izbą wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego do czasu powołania Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN we właściwym trybie.

Przywołany przepis, podobnie jak art. 13 § 3 u.SN, nie zawiera w swojej literalnej treści wymogu kontrasygnaty. Jednak w drodze utrwalonej praktyki stosowania nabrał treści normatywnej uzależniającej skuteczność postanowienia Prezydenta RP od podpisu Prezesa Rady Ministrów.

5.2. Dla oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanej normy konieczne jest zrozumienie szczególnej roli, jaką odgrywa instytucja tymczasowego powierzenia kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą. Sąd Najwyższy jest organem konstytucyjnym, sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi i wojskowymi oraz wykonującym inne zadania określone w Konstytucji i ustawach. Kierownictwo Sądu Najwyższego – zarówno na poziomie całej instytucji, jak i poszczególnych izb – jest warunkiem jego sprawnego funkcjonowania. Kierujący Sądem Najwyższym lub izbą podejmuje czynności niezbędne do prawidłowego biegu spraw, wyznaczania składów orzekających, realizacji czynności administracyjnych oraz zapewnienia sprawnego toku postępowań.

W razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN powstaje stan, w którym organ konstytucyjny jest pozbawiony kierownictwa. Może to prowadzić do zakłócenia ciągłości działania Sądu Najwyższego i utrudnienia wykonywania jego konstytucyjnych zadań. Kompetencja Prezydenta RP z art. 111 § 4 u.SN ma charakter gwarancyjny. Jej celem jest zapewnienie tymczasowego, przejściowego kierownictwa Sądu Najwyższego do czasu obsadzenia stanowiska w trybie właściwym. Jest to zatem mechanizm służący zachowaniu ciągłości funkcjonowania organu konstytucyjnego w sytuacji nadzwyczajnej.

Kompetencja Prezydenta RP do powierzenia tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą wykazuje bezpośredni i konieczny związek funkcjonalny z prerogatywami zasadniczymi wynikającymi z art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23 Konstytucji (tj. z powołaniem Pierwszego Prezesa SN oraz prezesów Sądu Najwyższego). Związek ten ma charakter dwuwymiarowy.

Z jednej strony, powierzenie tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub izbą jest czynnością niezbędną do zachowania sprawności organizacyjnej instytucji w okresie przejściowym poprzedzającym wykonanie prerogatyw zasadniczych. Bez tymczasowego kierownictwa Sąd Najwyższy lub izba mogłyby znaleźć się w stanie organizacyjnego paraliżu w chwili, gdy prerogatywa zasadnicza nie może być jeszcze wykonana, ponieważ nie zakończyła się procedura wyłaniania kandydatów przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN lub zgromadzenie sędziów izby SN. Kompetencja z art. 111 § 4 u.SN jest zatem funkcjonalnie ukierunkowana na zabezpieczenie okresu, w którym prerogatywa zasadnicza jest w toku realizacji, lecz jeszcze nie została wykonana.

Z drugiej strony, instytucja tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub izbą jest bezpośrednio powiązana z procedurą wyłaniania kandydatów na stanowiska kierownicze, gdyż to właśnie osoba tymczasowo kierująca Sądem Najwyższym lub izbą SN odpowiada za organizacyjne warunki przeprowadzenia zgromadzenia wyborczego, a zatem za stworzenie warunków umożliwiających wykonanie prerogatywy zasadniczej.

Powyższe oznacza, że kompetencję tę należy uznać za prerogatywę pochodną spełniającą wszystkie trzy warunki wymagane przez Trybunał Konstytucyjny: pozostaje ona w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywami zasadniczymi, *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty jest tożsama z *ratio legis* prerogatyw z art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23 Konstytucji – jest uzasadnione ochroną niezależności obsady kluczowych stanowisk w sądownictwie od wpływu większości parlamentarnej, a jej uznanie za prerogatywę pochodną nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta RP, lecz jest wynikiem interpretacji zakresu istniejących prerogatyw. Bez jej realizacji nie jest możliwa realizacja prerogatyw zasadniczych.

Ustawodawca nie przewidział alternatywnego mechanizmu zapewnienia kierownictwa Sądu Najwyższego lub jego izby w razie zwolnienia stanowiska. Jedynym podmiotem uprawnionym do podjęcia takiej decyzji jest Prezydent RP. Jeżeli postanowienie Prezydenta RP w tym przedmiocie nie wywołuje skutków prawnych z powodu braku kontrasygnaty, powstaje stan trwałego braku kierownictwa, dla którego nie istnieje jakikolwiek prawny substytut. Jest to stan konstytucyjnie niedopuszczalny, gdyż pozbawia organ konstytucyjny zdolności do wykonywania jego ustawowych i konstytucyjnych zadań.

5.3. Ocenę zgodności z Konstytucją kwestionowanej normy wzmacnia analiza charakteru samej czynności powierzenia tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub izbą. Czynność ta jest z natury rzeczy wyjątkowa, przejściowa i techniczno-organizacyjna. Jej celem nie jest przesądzenie o obsadzie stanowiska Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN, ponieważ to następuje dopiero w drodze prerogatywy zasadniczej, po przeprowadzeniu właściwej procedury wyłaniania kandydatów. Powierzenie tymczasowego kierowania jest jedynie rozwiązaniem organizacyjnym łączącym stan zwolnienia stanowiska ze stanem jego właściwego obsadzenia.

W tym kontekście szczególnie wyraźnie ujawnia się brak racjonalnego uzasadnienia stosowania mechanizmu kontrasygnaty. Miałoby ono sens wtedy, gdy akt Prezydenta RP miałby wymiar polityczny i powinien pozostawać pod kontrolą demokratycznej większości parlamentarnej za pośrednictwem odpowiedzialności rządu. Powierzenie tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub izbą SN wskazanemu sędziemu w razie zwolnienia stanowiska nie jest decyzją polityczną, lecz decyzją organizacyjną o charakterze porządkowym i gwarancyjnym. Jej jedynym celem jest zapewnienie, że organ konstytucyjny nie pozostanie bez kierownictwa. Stosowanie do niej mechanizmu kontrasygnaty nie służy żadnej z funkcji, dla których instytucja ta została wprowadzona, natomiast stwarza ryzyko, że Prezes Rady Ministrów uzyskałby instrument oddziaływania na wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego poprzez odmowę lub zwlekanie z udzieleniem kontrasygnaty.

5.4. Argumentem za niezgodnością z Konstytucją kwestionowanych norm jest też to, że skoro Konstytucja zwalnia z kontrasygnaty powołanie Pierwszego Prezesa SN oraz prezesów SN jako prerogatywy zasadnicze, to tym bardziej powinna być wolna od kontrasygnaty czynność polegająca na tymczasowym powierzeniu kierowania Sądem Najwyższym lub izbą SN do czasu obsadzenia tych stanowisk w drodze prerogatyw zasadniczych. Między obiema kompetencjami zachodzi relacja hierarchiczna. Powołanie Pierwszego Prezesa SN jest decyzją ostateczną o znaczeniu ustrojowym i personalnym. Powierzenie tymczasowego kierowania organem jest decyzją przejściową, pozbawioną samodzielnego ciężaru personalnego, służącą wyłącznie zachowaniu organizacyjnej sprawności instytucji do czasu podjęcia decyzji właściwej. Przyjęcie wykładni uzależniającej czynność mniejszą od kontrasygnaty, podczas gdy czynność większa jej nie wymaga, byłoby wprost nieracjonalne i prowadziłoby do wewnętrznej sprzeczności systemu prerogatyw prezydenckich.

5.5. Naruszenie normy konstytucyjnej dotyczącej zakazu ingerencji Rady Ministrów w sferę autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej polega na tym, że powierzenie tymczasowego kierowania Sądem Najwyższym lub izbą SN dotyczy bezpośrednio wewnętrznej organizacji i kierownictwa organu władzy sądowniczej. Uzależnienie skuteczności tej czynności od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oznaczałoby przyznanie organowi władzy wykonawczej realnego wpływu na to, kto faktycznie kieruje Sądem Najwyższym lub jego izbą w okresie przejściowym. Wpływ ten jest przy tym szczególnie niebezpieczny ustrojowo, gdyż dotyczy nie tylko procedury wyłaniania kandydatów na stanowiska kierownicze, lecz także bieżącego funkcjonowania organu konstytucyjnego, w tym wyznaczania składów orzekających, obiegu spraw i podejmowania decyzji administracyjnych o bezpośrednim znaczeniu dla zdolności orzeczniczej Sądu Najwyższego.

Dopuszczenie organu władzy wykonawczej do wpływu na te procesy poprzez mechanizm kontrasygnaty narusza art. 173 Konstytucji, który chroni konstytucyjnie zagwarantowaną autonomię organizacyjną i personalną sądownictwa nie tylko przed formalnym przejęciem kompetencji przez władzę wykonawczą, lecz także przed pośrednim uzależnieniem wewnętrznych procesów organizacyjnych sądownictwa od woli organów egzekutywy. Czynno-

ści pochodne wobec prerogatyw Prezydenta RP w zakresie władzy sądowniczej nie mogą podlegać kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów.

5.6. Naruszenie zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych w odniesieniu do zarzutu z art. 111 § 4 u.SN jest szczególnie wyraźne i bezpośrednie. Cały sens tej regulacji polega na tym, że ma ona zapobiegać stanowi, w którym nie ma kierownictwa w Sądzie Najwyższym lub w jego izbie. Wskazany przepis określa zatem mechanizm ciągłości instytucjonalnej. Tymczasem uzależnienie skuteczności tej regulacji od kontrasygnaty, której udzielenie nie jest ograniczone żadnym terminem ani żadnymi przesłankami, a ewentualna bezczynność nie podlega kontroli sądowej, sprawia, że mechanizm ten może być całkowicie sparaliżowany. Paradoks konstytucyjny polega zatem na tym, że przepis mający gwarantować ciągłość funkcjonowania Sądu Najwyższego staje się podstawą umożliwiającą tę ciągłość permanentnie przerywać.

Szczególne znaczenie ma w tym kontekście brak jakichkolwiek ustawowych przesłanek i terminów udzielenia lub odmowy kontrasygnaty. Jest to stan sprzeczny z konstytucyjnym nakazem zapewnienia sprawności i ciągłości działania organów powołanych do ochrony praw i wolności jednostki, gdyż brak kierownictwa Sądu Najwyższego lub jego izby bezpośrednio wpływa na zdolność orzeczniczą tych organów i terminowość rozpoznawania spraw, a zatem także na realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

5.7. Z powyższych względów art. 111 § 4 u.SN w zakresach dotyczących zarówno zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa SN, jak i Prezesa SN jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Kompetencja Prezydenta RP do tymczasowego powierzenia kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą stanowi prerogatywę pochodną. Pozostaje ona w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywami zasadniczymi z art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23 Konstytucji, *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty jest tożsama z *ratio legis* tych prerogatyw, a uznanie danych czynności za prerogatywę pochodną nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta RP.

Utrzymanie w systemie prawnym dotychczas funkcjonującej normy prowadziłoby do paradoksu konstytucyjnego, w którym mechanizm mający gwarantować ciągłość instytucjonalną Sądu Najwyższego mógłby się stać instrumentem jej skutecznego przerywania przez organ władzy wykonawczej; byłoby to nie do pogodzenia z zasadą niezależności władzy sądowniczej oraz zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych.

6. Ocena zgodności z Konstytucją normy wynikającej z art. 15 § 3 u.SN.

6.1. Art. 15 § 3 u.SN reguluje procedurę wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego, odsyłając w tym zakresie odpowiednio do przepisów dotyczących wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, w tym do art. 13 § 3 u.SN. W konsekwencji tego odesłania zasadą jest, że zgromadzeniu sędziów izby, dokonującemu wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą tej izby, przewodniczy Prezes SN kierujący pracą danej izby. W przypadku, gdy nie jest to możliwe, w szczególności gdy Prezes izby zgłosił swoją kandydaturę, przewodniczącego zgromadzenia wyznacza Prezydent RP spośród sędziów tej izby, których kandydatura nie została zgłoszona.

Przepis nie zawiera w swojej treści literalnej żadnego wymogu kontrasygnaty. Jednak w drodze utrwalonej, powszechnej i powtarzalnej praktyki stosowania, konsekwentnie realizowanej przez Prezydenta RP i kolejnych Prezesów Rady Ministrów, nabrał treści normatywnej, uzależniającej skuteczność postanowienia Prezydenta RP od podpisu Prezesa Rady Ministrów.

6.2. Analizowany zarzut pozostaje w ścisłym związku z zarzutem dotyczącym art. 13 § 3 u.SN. W obu przypadkach kwestionowana jest norma uzależniająca wyznaczenie przez Prezydenta RP przewodniczącego zgromadzenia wyborczego od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Argumentacja konstytucyjna jest w znacznej mierze zbieżna. W obu sytuacjach chodzi o prerogatywę pochodną pozostającą w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywą zasadniczą, charakteryzującą się tożsamością *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty oraz niekreującą nowych uprawnień Prezydenta RP.

Istnieje jednak między oboma zarzutami istotna różnica o znaczeniu konstytucyjnym, która wymaga odrębnego omówienia. Zarzut z art. 13 § 3 u.SN dotyczy obsady stanowiska Pierwszego Prezesa SN, której procedura ma wyraźne zakotwiczenie w art. 183 ust. 3 Konstytucji. Art. 15 § 3 zdanie pierwsze u.SN dotyczy natomiast obsady stanowisk prezesów poszczególnych izb Sądu Najwyższego, które objęte są prerogatywą z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji, ale bez uszczegółowienia procedury na poziomie konstytucyjnym. Nie zmienia to jednak zasadniczej oceny, że prerogatywa wynikająca z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji ma taką samą moc gwarancyjną jak prerogatywa z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji. Jej cel, jakim jest ochrona niezależności sądownictwa przed wpływem rządu, jest tożsamy.

Tożsamość ta potwierdza jednocześnie, że *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty jest jednakowa dla obu prerogatyw zasadniczych i dla kompetencji pochodnych funkcjonalnie z nimi powiązanych, co stanowi spełnienie warunku prerogatyw pochodnych również w odniesieniu do kompetencji z art. 15 § 3 zdanie pierwsze u.SN.

6.3. Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby SN dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN kierującego pracą danej izby wykazuje bezpośredni i konieczny związek funkcjonalny z prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji. Bez przewodniczącego zgromadzenia nie jest możliwe przeprowadzenie wyboru kandydatów, a bez wyboru kandydatów prerogatywa zasadnicza nie może zostać wykonana. Prezes SN kierujący pracą izby jest organem o kluczowym znaczeniu dla jej funkcjonowania. Odpowiada za organizację pracy izby, wyznaczanie składów orzekających, realizację zadań administracyjnych i zapewnienie sprawności postępowań. Jego nieobecność lub trwały wakat na stanowisku bezpośrednio wpływają na zdolność izby do wykonywania jej konstytucyjnych i ustawowych zadań.

Ustawodawca nie przewidział alternatywnego mechanizmu wyłonienia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego w sytuacjach, gdy przewodniczenie przez Prezesa danej izby SN nie jest możliwe. Jedynym podmiotem właściwym w tym zakresie jest Prezydent RP. Jeżeli postanowienie Prezydenta RP nie wywołuje skutków prawnych z powodu braku kontrasygnaty, procedura wyborcza zostaje zablokowana.

Uznanie kompetencji z art. 15 § 3 zdanie pierwsze u.SN za prerogatywę pochodną nie kreuje przy tym nowych uprawnień Prezydenta RP. Kompetencja ta wynika wprost z ustawy i stanowi jedynie organizacyjny warunek wykonania prerogatywy zasadniczej.

6.4. W odróżnieniu od zarzutu wobec art. 13 § 3 u.SN, dotyczącego jednego stanowiska w skali całego Sądu Najwyższego, analizowany problem konstytucyjny odnosi się do procedury obsady stanowisk prezesów wszystkich izb SN z wyłączeniem IOZ, objętej odrębną regulacją. Oznacza to, że kwestionowana norma dotyczy nie jednej, lecz wielu równoległych procedur wyborczych, które mogą być dotknięte paraliżem spowodowanym brakiem kontrasygnaty. Potencjalny zakres destabilizacji funkcjonowania Sądu Najwyższego, wynikający z obowiązywania zakwestionowanej normy prawnej, jest zatem szerszy niż w przypadku wyłaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Obejmuje nie tylko kierownictwo całej instytucji, lecz także kierownictwo jej poszczególnych izb, co może prowadzić do systemowego zakłócenia zdolności orzeczniczej Sądu Najwyższego.

Wagę zarzutu potęguje ponadto okoliczność, że kadencje prezesów poszczególnych izb kończą się w różnym czasie, a zatem konieczność wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego może zachodzić wielokrotnie i w różnych odstępach czasu. Kwestionowana wykładnia stwarza zatem stały, powtarzający się mechanizm potencjalnej blokady, a nie jednorazowe ryzyko związane z obsadą konkretnego stanowiska. W praktyce oznacza to, że Prezes Rady Ministrów dysponuje trwałym, systemowym instrumentem oddziaływania na organizację i obsadę kierowniczą poszczególnych izb SN, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

6.5. Kwestionowana norma narusza zasadę niezależności sądownictwa w związku z zakazem ingerencji władzy wykonawczej. Każda izba Sądu Najwyższego jest wyspecjalizowaną jednostką organizacyjną, powołaną do wykonywania określonych zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i nadzoru judykacyjnego. Prezes SN kierujący pracą izby odpowiada za jej wewnętrzną organizację, sprawność orzecznictwa i realizację zadań konstytucyjnych. Uzależnienie procedury obsady tego stanowiska od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – a konkretnie od zgody na wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia wyborczego – oznaczałoby przyznanie organowi władzy wykonawczej wpływu na obsadę kluczowych stanowisk kierowniczych w poszczególnych izbach sądownictwa. Wpływ ten jest bezpośredni. Brak kontrasygnaty uniemożliwia przeprowadzenie procedury wyborczej, a tym samym uniemożliwia obsadzenie stanowiska Prezesa izby SN i pociąga za sobą brak kierownictwa jednostki organizacyjnej powołanej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Narusza to art. 173 Konstytucji, który chroni niezależność władzy sądowniczej nie tylko przed formalnym przejściem kompetencji przez władzę wykonawczą, lecz także przed pośrednim uzależnieniem wewnętrznych procesów organizacyjnych sądownictwa od woli organów władzy wykonawczej.

6.6. Opisany stan narusza zasadę ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych. Każda izba SN działa jako relatywnie autonomiczna jednostka organizacyjna, posiadająca własne kierownictwo, własny budżet orzecznictwa oraz własne zadania ustawowe. Brak kierownictwa izby, będący bezpośrednim skutkiem zablokowania procedury wyborczej przez nieudzielenie kontrasygnaty, powoduje konkretne zakłócenia w jej funkcjonowaniu. Są to utrudnienia w wyznaczaniu składów orzekających, niepewność co do reprezentacji izby, zakłócenia w obiegu administracyjnym spraw oraz ryzyko naruszenia terminowości rozpoznawania spraw. Suma tych zakłóceń, szczególnie gdy dotyczą one równocześnie kilku izb, może prowadzić do systemowego osłabienia zdolności orzecznictwa całego Sądu Najwyższego, co stanowi stan niedopuszczalny z perspektywy art. 2 Konstytucji i preambuły.

Art. 12 § 2 u.SN, stosowany odpowiednio na podstawie art. 15 § 3 zdanie pierwsze u.SN, ustanawia sztywne terminy przeprowadzenia wyborów na stanowiska prezesów izb – zgromadzenie musi odbyć się nie później niż na sześć tygodni przed upływem kadencji lub w terminie czternastu dni od zwolnienia stanowiska. Terminy te mają charakter gwarancyjny i służą zapewnieniu ciągłości kierownictwa izby. Tymczasem uzależnienie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia od kontrasygnaty, której udzielenie nie jest ograniczone żadnym terminem, sprawia, że gwarancje te są iluzoryczne. Prezes Rady Ministrów może bezterminowo wstrzymywać wywołanie skutków prawnych postanowienia Prezydenta RP, niweczyć ustawowe terminy przeprowadzenia zgromadzenia i tym samym utrzymywać stan wakat na stanowisku Prezesa izby, bez jakichkolwiek prawnych instrumentów wymuszających podjęcie rozstrzygnięcia. Jest to stan sprzeczny z konstytucyjnym nakazem zapewnienia sprawności i ciągłości działania instytucji publicznych.

6.7. Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego w izbie Sądu Najwyższego stanowi prerogatywę pochodną. Pozostaje ona w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji. Obecne brzmienie normy może prowadzić do systemowego zagrożenia dla obsady kierowniczej poszczególnych izb Sądu Najwyższego, a przez to naruszać konstytucyjnie chronioną niezależność władzy sądowniczej; byłoby też sprzeczne z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych.

7. Ocena zgodności z Konstytucją normy wynikającej z art. 15a § 3 u.SN.

7.1. Art. 15a § 3 u.SN reguluje kwestię przewodniczenia zgromadzeniu sędziów wyznaczonych do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej albo sędziów orzekających w tej Izbie, zwoływanemu w celu wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SN kierującego pracą IOZ. Zasadą jest, że zgromadzeniu temu przewodniczy Pierwszy Prezes SN. W przypadku, gdy nie jest to możliwe, przewodniczącego zgromadzenia wyznacza Prezydent RP spośród sędziów wyznaczonych do orzekania w IOZ albo sędziów orzekających w tej Izbie, których kandydatura nie została zgłoszona.

Przepis ten w drodze utrwalonej praktyki nabrał treści normatywnej uzależniającej skuteczność postanowienia Prezydenta RP od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

7.2. Zarzut dotyczący art. 15a § 3 u.SN wyróżnia się spośród pozostałych zarzutów dotyczących wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego tym, że odnosi się do izby o szczególnym statusie ustrojowym w strukturze Sądu Najwyższego. Izba Odpowiedzialności Zawodowej została powołana w miejsce zlikwidowanej Izby Dyscyplinarnej i wykonuje zadania z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (także prokuratorów oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych), a nadto rozpoznaje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej. Jej szczególna pozycja wynika stąd, że sprawuje ona nadzór dyscyplinarny nad wszystkimi sędziami w Polsce, dysponując tym samym instrumentami oddziaływania na niezawisłość sędziowską w wymiarze indywidualnym.

IOZ podlega przy tym specjalnym regulacjom dotyczącym jej składu osobowego – sędziowie są do niej wyznaczani przez Prezydenta RP spośród sędziów Sądu Najwyższego, na podstawie art. 22a u.SN. Oznacza to, że obsada personalna tej izby kształtowana jest w drodze odrębnej procedury, w której rola Prezydenta RP jest szczególnie wyraźna i konstytucyjnie zakorzeniona. Właśnie z tej specyfiki wynika konieczność odrębnego zaskarżenia przepisu dotyczącego wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego w tej izbie. Procedura wyboru Prezesa IOZ przebiega bowiem w oparciu o odrębne regulacje ustawowe, dostosowane do szczególnego składu tej Izby.

7.3. Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej pozostaje w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji, obejmującą powoływanie prezesów SN. Bez wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia niemożliwe jest przeprowadzenie wyboru kandydatów, a bez wyboru kandydatów prerogatywa zasadnicza w postaci powołania Prezesa Izby Odpowiedzialności Zawodowej nie może być wykonana. Specyfika zarzutu polega jednak na tym, że w przypadku IOZ rola Pierwszego Prezesa SN jako przewodniczącego zgromadzenia z mocy prawa jest uregulowana odmiennie niż w przypadku pozostałych izb. O ile w pozostałych izbach zasadą jest, że zgromadzeniu przewodniczy Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą danej izby, a Pierwszy Prezes SN pełni rolę zastępczą, o tyle w przypadku Izby Odpowiedzialności Zawodowej to właśnie Pierwszy Prezes SN jest *ex lege* przewodniczącym zgromadzenia wyborczego, co wynika ze

szczególnej roli nadzorczej, jaką odgrywa on wobec tej izby. Dopiero w sytuacji, gdy przewodniczenie przez Pierwszego Prezesa SN nie jest możliwe, aktualizuje się kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego spośród sędziów izby. Kompetencja ta jest zatem szczególnie wąsko zakreślona. Dotyczy wyłącznie sytuacji wyjątkowych, gdy standardowy mechanizm przewodniczenia przez Pierwszego Prezesa SN jest wyłączony.

7.4. Uzależnienie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego Izby Odpowiedzialności Zawodowej od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów rodzi szczególne zagrożenia konstytucyjne, wykraczające ponad te, które Trybunał zidentyfikował w wyniku analizy wcześniejszych zarzutów.

Po pierwsze, Izba Odpowiedzialności Zawodowej sprawuje nadzór dyscyplinarny nad sędziami wszystkich sądów w Polsce. Trwały wakat na stanowisku Prezesa tej Izby lub zakłócenie procedury wyborczej prowadzącej do jego obsadzenia bezpośrednio wywiera wpływ na zdolność izby do wykonywania jej ustawowych zadań w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Brak kierownictwa Izby Odpowiedzialności Zawodowej może prowadzić do zakłóceń w rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych, co z jednej strony naraża sędziów na przedłużającą się niepewność co do ich statusu zawodowego, a z drugiej strony może prowadzić do naruszenia standardu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Po drugie, szczególne znaczenie wynika z tego, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej jest organem sprawującym nadzór nad niezawisłością sędziowską. W tym sensie jej właściwe funkcjonowanie jest warunkiem zapewnienia realnej ochrony niezawisłości sędziów przed wszelkimi formami nieuzasadnionej ingerencji. Uzależnienie obsady kierownictwa tej izby od woli Prezesa Rady Ministrów, realizowanej poprzez mechanizm kontrasygnaty, stwarzałyby zatem ryzyko, że organ powołany do ochrony niezawisłości sędziowskiej przed wpływami zewnętrznymi sam stałoby się obiektem wpływu organu władzy wykonawczej. To paradoks konstytucyjny o szczególnej wadze. Ochrona niezawisłości sędziowskiej nie może być uzależniona od woli władzy wykonawczej, której potencjalne oddziaływanie na sądownictwo ma ona właśnie ograniczać.

Tożsamość uzasadnienia wyłączenia kontrasygnaty jest w tym kontekście szczególnie wyraźna. Cel prerogatywy zasadniczej z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji oraz cel kompetencji pochodnej z art. 15a § 3 u.SN są jednakowe. W obu przypadkach jest nim ochrona niezależności sądownictwa przed wpływem władzy wykonawczej. Poddanie czynności pochodnej kontrasygnacie niweczyłoby ten cel.

Po trzecie, z uwagi na szczególny skład Izby Odpowiedzialności Zawodowej, kształtowany w drodze wyznaczenia przez Prezydenta RP, obsada stanowiska Prezesa tej izby stanowi szczególnie wrażliwy element systemu gwarancji niezależności sądownictwa. Wstrzymanie procedury wyborczej prowadzącej do obsadzenia tego stanowiska przez nieudzielenie kontrasygnaty postanowieniu Prezydenta RP o wyznaczeniu przewodniczącego zgromadzenia wyborczego oznaczałoby zatem ingerencję władzy wykonawczej w sferę szczególnie chronioną przez Konstytucję.

7.5. Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej spełnia wszystkie warunki uznania jej za prerogatywę pochodną. Po pierwsze, istnieje bezpośredni i konieczny związek funkcjonalny z prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji, albowiem wyznaczenie przewodniczącego zgromadzenia jest niezbędne do przeprowadzenia wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa IOZ, a tym samym warunkiem wykonania prerogatywy zasadniczej w postaci powołania tego Prezesa. Po drugie, czynność ta jest konieczna dla realnej wykonalności prerogatywy zasadniczej. Ustawodawca nie przewidział zastępczego mechanizmu wyłonienia przewodniczącego zgromadzenia w sytuacji, gdy Pierwszy Prezes SN nie może pełnić tej funkcji,

a Prezydent RP nie może lub nie chce wyznaczyć przewodniczącego albo gdy jego postanowienie nie wywołuje skutków prawnych z powodu braku kontrasygnaty.

Po trzecie, uznanie tej kompetencji za prerogatywę pochodną nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta RP. Kompetencja ta wynika wprost z ustawy i stanowi jedynie organizacyjny warunek wykonania prerogatywy zasadniczej, a jej interpretacja mieści się w granicach wykładni zakresu istniejących prerogatyw. Koncepcja prerogatyw pochodnych jest w tym przypadku wspierana dodatkowo przez szczególną rolę Prezydenta w kształtowaniu składu personalnego Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Skoro Prezydent RP wyznacza sędziów do orzekania w tej izbie w ramach prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, to tym bardziej powinien być uprawniony do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów tej izby dokonującego wyboru jej Prezesa bez konieczności uzyskiwania kontrasygnaty. Pomiędzy kompetencją do wyznaczenia sędziów do orzekania w izbie a kompetencją do wyznaczenia przewodniczącego ich zgromadzenia wyborczego zachodzi logiczny i funkcjonalny związek, który wzmacnia argument na rzecz uznania tej ostatniej kompetencji za prerogatywę pochodną.

7.6. Szczęólnego argumentu dostarcza także analiza wewnętrznej spójności systemu prerogatyw prezydenckich dotyczących IOZ. Prezydent RP dysponuje w odniesieniu do tej izby trzema powiązаныmi kompetencjami: prerogatywą z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji w zakresie wyznaczenia sędziów do orzekania w izbie, prerogatywą z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji w zakresie powoływania Prezesa izby oraz – na podstawie art. 15a § 3 u.SN – kompetencją do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego, prowadzącego do obsadzenia stanowiska Prezesa izby. Pierwsza i trzecia z tych kompetencji pozostają ze sobą w ścisłym związku funkcjonalnym. Prezydent RP najpierw wyznacza sędziów, którzy mają orzekać w izbie, a następnie, w razie potrzeby, wyznacza spośród nich przewodniczącego zgromadzenia, które wyłoni kandydatów na stanowisko Prezesa kierującego ich pracą. Gdyby przyjąć, że pierwsza i trzecia kompetencja wymagają odmiennego traktowania – pierwsza jako prerogatywa zasadnicza wolna od kontrasygnaty, trzecia jako akt wymagający kontrasygnaty – prowadziłoby to do wewnętrznej sprzeczności w systemie kompetencji Prezydenta RP wobec tej samej Izby. Sprzeczność ta jest nie do pogodzenia z zasadą spójności i racjonalności systemu konstytucyjnego.

7.7. Kwestionowana norma narusza Konstytucję w wymiarze, który ma szczególne znaczenie dla systemu ochrony niezawisłości sędziowskiej. Uzależnienie obsady kierownictwa Izby Odpowiedzialności Zawodowej od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oznaczałoby bowiem, że organ władzy wykonawczej uzyskiwałby pośredni wpływ na funkcjonowanie izby sprawującej nadzór dyscyplinarny nad sędziami. Taki stan byłby sprzeczny z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Organ władzy wykonawczej, który sam podlega kontroli sądowej, miałby instrument oddziaływania na organ sprawujący dyscyplinarny nadzór nad sądownictwem. Taka relacja odwracałaby konstytucyjną logikę podziału i równoważenia się władz, przyznając władzy wykonawczej wpływ w sferze, która z perspektywy art. 173 Konstytucji powinna być przed tym wpływem szczególnie chroniona.

7.8. Naruszenie zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych przybiera w przypadku Izby Odpowiedzialności Zawodowej postać szczególnie dotkliwą z perspektywy osób poddanych postępowaniom dyscyplinarnym. Brak kierownictwa izby może prowadzić do opóźnień w wyznaczaniu składów orzekających, przedłużania toczących się postępowań dyscyplinarnych oraz niemożności wszczynania nowych postępowań w sytuacjach wymagających pilnego działania. Z jednej strony, sędziowie i inne osoby objęte postępowaniami dyscyplinarnymi mają konstytucyjne prawo do rozpoznania ich spraw bez nieuz-

sadnionej zwłoki. Z drugiej strony, Izba Odpowiedzialności Zawodowej jest organem stojącym na straży standardów zawodowych i etycznych w wymiarze sprawiedliwości, a jej niesprawne funkcjonowanie godzi w zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości jako całości. Stan, w którym sprawność tego organu pozostaje w zależności od woli Prezesa Rady Ministrów realizowanej poprzez mechanizm kontrasygnaty, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i jej preambułą.

7.9. Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia wyborczego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej stanowi prerogatywę pochodną, funkcjonalnie niezbędną do wykonania prerogatywy zasadniczej z art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji i wewnętrznie spójną z prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji w zakresie wyznaczania sędziów do orzekania w tej izbie. Przyjęcie wykładni przeciwnej prowadziłoby do naruszenia zasady niezależności władzy sądowniczej i przyznania organowi władzy wykonawczej pośredniego wpływu na funkcjonowanie organu sprawującego nadzór dyscyplinarny nad sędziami oraz do zakłócenia ciągłości postępowań dyscyplinarnych, co godziłoby bezpośrednio w prawa uczestników tych postępowań i w zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości.

8. Ocena zgodności z Konstytucją normy wynikającej z art. 22a § 1 u.SN.

8.1. Art. 22a § 1 u.SN stanowi, że w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej orzeka 11 sędziów wyznaczonych do orzekania w tej izbie na kadencję, o której mowa w art. 22b § 1 lub art. 22c § 3 u.SN, przez Prezydenta RP, spośród sędziów Sądu Najwyższego wylosowanych na posiedzeniu Kolegium Sądu Najwyższego przez przewodniczącego tego kolegium. Przepis ten, odczytywany literalnie, nie zawiera wymogu kontrasygnaty, jednak w drodze utrwalonej praktyki stosowania nabrał treści normatywnej uzależniającej skuteczność postanowień Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej od podpisu Prezesa Rady Ministrów. Praktykę tę potwierdza postanowienie Prezydenta RP z 17 września 2022 r. nr 1130.81.2022, którym Prezydent RP wyznaczył 11 sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w IOZ, a które zostało opatrzone kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów.

8.2. Dla właściwej oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanej normy konieczne jest zrozumienie szczególnej pozycji ustrojowej IOZ oraz charakteru kompetencji Prezydenta RP przewidzianej w art. 22a § 1 u.SN. Izba Odpowiedzialności Zawodowej wykonuje zadania z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, prokuratorów oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych, a nadto rozpoznaje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej. Jej szczególna pozycja w strukturze Sądu Najwyższego wynika stąd, że sprawuje ona nadzór dyscyplinarny nad wszystkimi sędziami w Polsce, dysponując tym samym instrumentami bezpośredniego oddziaływania na niezawisłość sędziowską w wymiarze indywidualnym.

Podstawową cechą odróżniającą Izbę Odpowiedzialności Zawodowej od pozostałych izb Sądu Najwyższego jest sposób kształtowania jej składu osobowego. O ile sędziowie pozostałych izb orzekają w nich na zasadach ogólnych wynikających z ich powołania do Sądu Najwyższego, o tyle sędziowie IOZ są do niej wyznaczani przez Prezydenta RP na kadencję, spośród sędziów Sądu Najwyższego uprzednio wylosowanych przez przewodniczącego Kolegium SN. Kompetencja Prezydenta RP w tym zakresie ma zatem charakter szczególny i autonomiczny. Nie jest pochodną ogólnego aktu powołania sędziego do Sądu Najwyższego, lecz stanowi odrębną decyzję personalną, kształtującą skład izby o szczególnym znaczeniu ustrojowym.

8.3. Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia sędziów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej na podstawie art. 22a § 1 u.SN z oczywistego powodu nie jest wymieniona *expressis verbis* w katalogu prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji, jednak brak ten nie przesądza o konieczności kontrasygnaty. Analiza relacji między kompetencją z art. 22a § 1 u.SN a prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wszystkie trzy warunki uznania jej za prerogatywę pochodną w rozumieniu przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny zostały spełnione.

Po pierwsze, warunek bezpośredniego i koniecznego związku funkcjonalnego z prerogatywą zasadniczą jest spełniony, gdyż wyznaczenie sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej pozostaje w nierozzerwalnym związku z prerogatywą powoływania sędziów z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Sędziowie wyznaczeni do IOZ wykonują czynności jurysdykcyjne i uczestniczą bezpośrednio w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, tyle że w wyspecjalizowanym segmencie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wyznaczenie do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej jest zatem czynnością kształtującą skład personalny organu sądowego i określającą, który z sędziów Sądu Najwyższego będzie pełnił funkcje orzecznicze w tej izbie w danej kadencji. Z perspektywy konstytucyjnej *ratio legis* prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, polegającej na wykluczeniu jakiegokolwiek wpływu Rady Ministrów na personalną obsadę funkcji orzeczniczych, wyznaczenie sędziów do IOZ mieści się w tym samym obszarze aksjologicznym co powołanie sędziego. W obu przypadkach chodzi o decyzję personalną dotyczącą tego, kto sprawuje wymiar sprawiedliwości.

Po drugie, warunek konieczności dla realnej wykonalności prerogatywy zasadniczej również jest spełniony. Izba Odpowiedzialności Zawodowej może funkcjonować wyłącznie w oparciu o skład sędziów wyznaczonych przez Prezydenta RP na kadencję. Jeżeli postanowienie Prezydenta RP nie wywoływałoby skutków prawnych z powodu braku kontrasygnaty, Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie mogłaby funkcjonować. Ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek mechanizmu zastępczego pozwalającego na ukształtowanie składu IOZ w przypadku, gdyby wyznaczenie przez Prezydenta RP było bezskuteczne. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, taki stan bezpośrednio uniemożliwiłby wykonywanie konstytucyjnych i ustawowych zadań organu władzy sądowniczej.

Po trzecie, spełniony jest też warunek nietworzenia nowych uprawnień Prezydenta RP. Kompetencja z art. 22a § 1 u.SN wynika wprost z ustawy i pozostaje w obrębie tej samej dziedziny personalnej co prerogatywa zasadnicza. Jej uznanie za prerogatywę pochodną jest wynikiem wykładni zakresu istniejącej prerogatywy.

8.4. Pojęcie „powoływania sędziów” użyte w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji należy wyklądać funkcjonalnie, a nie wyłącznie formalnie. Ograniczenie zakresu prerogatywy wyłącznie do aktów kreujących stosunek służbowy sędziego prowadziłoby do rezultatu konstytucyjnie nieracjonalnego. Decyzja Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej nie kreuje wprawdzie nowego stosunku służbowego ani nie nadaje wyznaczonemu statusu sędziego. Kształtuje ona jednak zakres jego przydziału orzeczniczego i określa, w jakim segmencie wymiaru sprawiedliwości będzie on sprawował swoje funkcje przez czas kadencji. Z perspektywy funkcji prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji jest to decyzja personalna tego samego rodzaju. Dotyczy bezpośrednio obsady funkcji orzeczniczych i podlega tej samej logice wykluczenia wpływu rządu na skład osobowy sądownictwa.

Wykładnia funkcjonalna pojęcia „powoływania sędziów” jest ponadto wspierana przez analizę celu, jakiemu służy kadencyjność składu Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Ustanowienie kadencji sędziów IOZ jest mechanizmem gwarancyjnym, zapewniającym rotację składu izby sprawującej szczególnie wrażliwe zadania z zakresu odpowiedzialności dys-

cyplinarnej. Sens tego mechanizmu polega na tym, że każdorazowe ukształtowanie składu izby jest decyzją Prezydenta RP wolną od wpływu bieżącej polityki rządowej. Gdyby przyjąć, że wyznaczenie na kadencję wymaga kontrasygnaty, mechanizm gwarancyjny kadencyjności przekształciłby się w instrument potencjalnej blokady, a jego cel ustrojowy byłby całkowicie zniweczony.

Tożsamość *ratio legis* wyłączenia kontrasygnaty jest w tym przypadku szczególnie wyraźna. Obie prerogatywy służą temu samemu celowi, którym jest ochrona składu personalnego funkcji orzeczniczych przed wpływem organów władzy wykonawczej.

8.5. W ocenie Trybunału, skoro Konstytucja nie przewiduje kontrasygnaty w przypadku powołania sędziego, to tym bardziej wolna od kontrasygnaty musi być czynność wyznaczenia już powołanego sędziego SN do orzekania w określonej izbie Sądu Najwyższego. Wyznaczenie do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej nie nadaje statusu sędziego ani nie kreuje nowego stosunku służbowego, lecz jedynie zmienia zakres przydziału orzeczniczego sędziego na czas kadencji. Jest to więc decyzja o mniejszej doniosłości w zakresie personalnym i ustrojowym aniżeli powołanie sędziego, zatem nie może podlegać silniejszemu instrumentowi kontroli.

Przyjęcie zaskarżonej wykładni prowadziłyby do wyniku, w którym czynność o mniejszym ciężarze personalnym podlegałaby surowszemu wymogowi formalnemu niż czynność o ciężarze większym. Odwrócenie tej relacji jest nie do pogodzenia z zasadą spójności systemu konstytucyjnego i logiką rozumowania *a maiori ad minus*.

8.6. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowana norma narusza zakaz ingerencji Rady Ministrów w sferę autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej, rekonstruowany z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Uzależnienie wyznaczenia sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oznaczałoby przyznanie organowi władzy wykonawczej rzeczywistego wpływu na personalny skład izby sprawującej nadzór dyscyplinarny nad całym polskim sądownictwem.

Izba Odpowiedzialności Zawodowej sprawuje kontrolę dyscyplinarną nad sędziami wszystkich szczebli sądownictwa, w tym nad sędziami sprawującymi kontrolę nad działaniami samej władzy wykonawczej. Umożliwienie Prezesowi Rady Ministrów kształtowania, poprzez mechanizm kontrasygnaty, składu organu sprawującego dyscyplinarny nadzór nad tymi sędziami stanowi formę pośredniej ingerencji w niezawisłość sędziowską. Organ władzy wykonawczej, który sam podlega sądowej kontroli legalności swoich działań, uzyskałby w ten sposób instrument oddziaływania na organ sprawujący dyscyplinarny nadzór nad sędziami orzekającymi w sprawach dotyczących tejże władzy. Jest to niezgodne z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyrażoną w art. 173 Konstytucji.

Wyznaczenie sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej na kadencję ma charakter zbiorowy. Postanowienie Prezydenta RP obejmuje jednocześnie 11 sędziów, a ich wyznaczenie kształtuje cały skład orzekający Izby. Odmowa lub bezterminowe wstrzymanie kontrasygnaty oznaczałoby zatem nie tylko brak obsady jednego stanowiska, lecz niemożność działania wyspecjalizowanej izby SN.

8.7. Kwestionowana norma narusza zasadę ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji w związku z jej preambułą. Izba Odpowiedzialności Zawodowej działa w systemie kadencyjnym. Po upływie kadencji sędziów dotychczas wyznaczonych do izby Prezydent RP jest zobowiązany, po przedstawieniu mu wylosowanych osób, wyznaczyć kolejny skład. Jeżeli postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziów na nową kadencję nie wywoływałoby skutków prawnych z powodu nieudzielenia kontrasygnaty, Izba Odpowiedzialności Zawodowej traciłaby zdolność do orzekania w składzie wła-

ściwym dla nowej kadencji. Mechanizm kontrasygnaty, stosowany do aktu wyznaczającego sędziów na kadencję, stwarzały zatem systemowe ryzyko bezterminowej niemożności funkcjonowania Izby Odpowiedzialności Zawodowej po wygaśnięciu każdej kolejnej kadencji. Prowadziłoby to do sytuacji, w której przepis ustanawiający kadencyjność jako mechanizm zapewniający rotację i niezależność składu izby stawałby się przeciwieństwem względem swojego przeznaczenia; zamiast gwarantować sprawność izby, umożliwiałby jej trwałe unieruchomienie.

8.8. Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że art. 22a § 1 u.SN w zakresie, w jakim wyznaczenie przez Prezydenta RP sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z zasadą ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły w związku z art. 2 Konstytucji.

Kompetencja Prezydenta RP do wyznaczania sędziów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej stanowi prerogatywę pochodną wpisaną w konstytucyjną logikę wykluczenia wpływu rządu na personalną obsadę funkcji orzeczniczych.

Spełnia ona wszystkie trzy warunki testu prerogatyw pochodnych. Pozostaje w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywą zasadniczą z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Uzasadnienie wyłączenia kontrasygnaty jest tożsame z *ratio legis* tej prerogatywy, a jej uznanie za prerogatywę pochodną nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta RP. Utrzymanie zaskarżonej normy prowadziłoby do stanu, w którym Prezes Rady Ministrów jako organ sprawujący zwierzchnictwo nad administracją rządową, podlegającą sądowej kontroli legalności, uzyskiwałby instrument faktycznego oddziaływania na skład izby sprawującej nadzór dyscyplinarny nad sędziami sprawującymi tę kontrolę.

9. Ocena zgodności z Konstytucją norm wynikających z art. 106i § 1 p.u.s.p. i art. 5 § 3 p.u.s.a.

9.1. Art. 106i § 1 p.u.s.p. stanowi, że asesorów sądowych mianuje Prezydent RP na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z art. 5 § 3 p.u.s.a., Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa powołuje asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego.

Oba przywołane przepisy regulują zatem tę samą instytucję prawną, jaką jest powoływanie (pojęcie używane jednolicie w dalszej części uzasadnienia, niezależnie od brzmienia konkretnego przepisu, albowiem instytucja ta jest związana z procedurą powoływania sędziów) asesorów sądowych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Pierwszy dotyczy sądownictwa powszechnego, a drugi sądownictwa administracyjnego. W obu przypadkach przepisy nabrały w drodze utrwalonej praktyki treści normatywnej uzależniającej skuteczność postanowień Prezydenta RP od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

9.2. Asesura sądowa stanowi etap pośredni pomiędzy ukończeniem aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej a powołaniem na stanowisko sędziego. Asesor sądowy wykonuje zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sądach rejonowych w sądownictwie powszechnym oraz w wojewódzkich sądach administracyjnych w sądownictwie administracyjnym, pełniąc funkcje zbliżone do sędziowskich, lecz w ramach odrębnego statusu prawnego. Instytucja ta pełni podwójną funkcję. Po pierwsze, zapewnia obsadę kadrową sądów osobami przygotowanymi merytorycznie do orzekania. Po drugie, stanowi instrument praktycznej we-

ryfikacji predyspozycji kandydata na sędziego i pozwala sprawdzić jego umiejętności w realnych warunkach orzeczniczych przed ostatecznym powołaniem na urząd.

Asesor sądowy, mimo odrębności ustrojowej względem sędziego, wykonuje czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości i uczestniczy w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Z tego względu mechanizmy umożliwiające organom politycznym blokowanie objęcia przez asesora funkcji orzeczniczych muszą podlegać szczególnie restrykcyjnej ocenie konstytucyjnej.

Wstrzymanie mianowania asesorów wpływa bezpośrednio na zdolność sądów do sprawnego rozpoznawania spraw oraz na realizację prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Tryb kreowania stosunku służbowego różni się w zależności od gałęzi sądownictwa. W sądownictwie powszechnym asesora mianuje Prezydent RP na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (zob. art. 106i § 1 p.u.s.p.). Stosunek służbowy nawiązuje się z chwilą doręczenia aktu mianowania, a asesor ma czternaście dni na objęcie stanowiska; przed przystąpieniem do obowiązków składa ślubowanie wobec Prezydenta RP (zob. art. 106i §§ 3-5 p.u.s.p.). W sądownictwie administracyjnym Prezydent RP powołuje asesora na pięć lat, również na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, z wyznaczeniem miejsca służbowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym (zob. art. 5 §§ 3-4 p.u.s.a.). Oba tryby różnią się zatem użytą terminologią, czasem trwania stosunku służbowego oraz typem sądu, do którego asesor jest kierowany.

Wymagania kwalifikacyjne również ukształtowano inaczej dla każdej z gałęzi. W sądownictwie powszechnym kandydatem może być osoba, która ukończyła aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP), złożyła egzamin sędziowski lub prokuratorski oraz spełnia ogólne warunki ustawowe wynikające z art. 61 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p., takie jak posiadanie obywatelstwa polskiego, nieskazitelny charakter, wyższe studia prawnicze i ukończony wiek dwudziestu dziewięciu lat. Droga do asesury prowadzi tu wyłącznie przez KSSiP. W sądownictwie administracyjnym kandydat musi mieć ukończone trzydzieści lat i legitymować się co najmniej czteroletnim stażem jako sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz lub radca Prokuraturii Generalnej albo sześcioletnim stażem w instytucjach publicznych związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego (art. 6a § 1 p.u.s.a.). Model ten opiera się zatem na doświadczeniu praktycznym, a nie na odbytej aplikacji.

Zakres wykonywanych zadań jest szeroki, lecz w sądownictwie powszechnym jest ustawowo ograniczony. Asesor wykonuje zadania wymiaru sprawiedliwości w sądach rejonowych, z tym że nie może stosować tymczasowego aresztowania wobec zatrzymanego przekazanego do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem ani rozpoznawać zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub o jego umorzeniu (zob. art. 2 § 1a p.u.s.p.). Może natomiast wykonywać zadania z zakresu ochrony prawnej obok referendarzy sądowych (zob. art. 2 § 2a p.u.s.p.). Asesor sądu administracyjnego wchodzi w skład wojewódzkiego sądu administracyjnego i wykonuje czynności sędziowskie w tym sądzie (zob. art. 18 § 1 p.u.s.a.).

W zakresie gwarancji niezawisłości ustawodawca ukształtował status asesora na wzór statusu sędziego. Asesor jest niezawisły i podlega wyłącznie Konstytucji oraz ustawom – zarówno na gruncie p.u.s.p. (zob. art. 106j § 1), jak i p.u.s.a. (zob. art. 4). Jego niezawisłość chronią nieusuwalność (stosunek służbowy wygasa wyłącznie w enumeratywnie wskazanych przypadkach, art. 106k § 1 p.u.s.p.), a także apolityczność przejawiająca się zakazem przynależności do partii, związków zawodowych i prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z niezależnością sądów (zob. art. 106j § 2 p.u.s.p.), immunitet formalny wykluczający zatrzymanie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej bez zgody sądu dyscyplinarnego, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku (zob. art. 106zd p.u.s.p.) oraz wyraźny zakaz

wkraczania nadzoru w sferę niezawisłości, zastrzeżony zarówno w p.u.s.p., jak i w art. 22 § 4 p.u.s.a.

Prawa i obowiązki służbowe asesora są w znacznej mierze tożsame z sędziowskimi. Korzysta on z identycznego stroju urzędowego i otrzymuje legitymację służbową (zob. art. 106za p.u.s.p.), oraz przysługuje mu płatny urlop dla poratowania zdrowia do sześciu miesięcy (zob. art. 106z p.u.s.p.). Jest obowiązany do stałego doskonalenia zawodowego, w tym do corocznego uczestnictwa w szkoleniach KSSiP (zob. art. 106zf p.u.s.p.). Jednocześnie nie może powoływać się na zasadę niezawisłości w celu uchylecia się od poleceń z zakresu czynności administracyjnych ani w celu usprawnienia postępowania, choć może żądać wydania polecenia na piśmie (zob. art. 106zc p.u.s.p.). Za wykroczenia odpowiada co do zasady wyłącznie dyscyplinarnie (zob. art. 106ze p.u.s.p.), a do jego podstawowych obowiązków należy składanie oświadczeń majątkowych i przestrzeganie zasad etyki zawodowej.

Wynagrodzenie zasadnicze asesora wynosi osiemdziesiąt procent wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce pierwszej, powiększonego o składkę na ubezpieczenia społeczne (zob. art. 106y § 1 p.u.s.p.). Asesor nabywa prawo do dodatku za długoletnią pracę, rosnącego od pięciu procent od szóstego roku pracy o jeden punkt procentowy rocznie aż do maksimum dwudziestu procent oraz do dodatku funkcyjnego za pełnienie funkcji przewodniczącego wydziału. Zakres oceny nie może naruszać niezawisłości. Przed upływem trzydziestu sześciu miesięcy pełnienia obowiązków sędziego asesora może złożyć wniosek o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego (zob. art. 106xa § 1 p.u.s.p.). Po ocenie kwalifikacji, opinii kolegium sądu okręgowego i uchwale KRS Prezydent RP dokonuje powołania. W sądownictwie administracyjnym ustawa nie przewiduje analogicznej automatycznej ścieżki i stosuje się tryb ogólny dla kandydatów na sędziów WSA (zob. art. 29 p.u.s.a.).

Porównując status asesora z sędzią, można zauważyć liczne podobieństwa i kilka zasadniczych różnic. Łączy ich niezawisłość i podległość wyłącznie Konstytucji i ustawom, nieusuwalność ze stanowiska w trakcie pełnienia urzędu, immunitet formalny, apolityczność i zasada niepołączalności stanowisk, tożsamy strój urzędowy, odpowiedzialność dyscyplinarna według reżimu właściwego dla sędziów, a także generalne odesłanie do przepisów sędziowskich wynikających odpowiednio z art. 106zg p.u.s.p. oraz art. 29 p.u.s.a., sprawiające, że asesor jest traktowany jak sędzia na gruncie wszystkich innych ustaw. Różni ich natomiast fundament niezawisłości, albowiem w przypadku sędziego ma on podstawę konstytucyjną (art. 178 § 1 Konstytucji), a w przypadku asesora jedynie ustawową (zob. art. 106j § 1 p.u.s.p. i art. 4 p.u.s.a.); inne różnice to terminowość stosunku służbowego, obniżone do osiemdziesięciu procent wynagrodzenie (zob. art. 106y § 1 p.u.s.p.), oraz ustawowe ograniczenia zakresu orzekania (zob. art. 2 § 1a p.u.s.p.). Sędzia korzysta ponadto z konstytucyjnie gwarantowanej i bezterminowej nieusuwalności (zob. art. 180 ust. 1 Konstytucji) oraz pełni praw w samorządzie sędziowskim, podczas gdy asesor wojewódzkiego sądu administracyjnego uczestniczy w zgromadzeniu ogólnym bez prawa głosu (zob. art. 24 § 1a p.u.s.a.).

Istota instytucji wyraża się w jej instrumentalnym charakterze. Asesura jest narzędziem przygotowania kadr sędziowskich oraz ich weryfikacji w warunkach rzeczywistej pracy orzeczniczej. Przepisy ustawowe – zwłaszcza odesłanie z art. 106zg p.u.s.p. oraz art. 29 p.u.s.a. – dążą do maksymalnego zbliżenia statusu asesora do statusu sędziego, zachowując jednocześnie niezbędne odrębności wynikające z tymczasowego i weryfikacyjnego charakteru tego urzędu.

9.3. Z uwagi na powyższe, zasadniczym zagadnieniem w ramach podnoszonych zarzutów jest pytanie, czy mianowanie asesorów sądowych mieści się w zakresie prerogatywy Prezydenta RP z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, obejmującej powoływanie sędziów, czy też stanowi odrębną kategorię aktów wymagających kontrasygnaty.

Wnioskodawca wywodzi, że pojęcie „sędziego” użyte w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji należy wyklądać funkcjonalnie, a nie wyłącznie formalnie. Wykładnia formalna, ograniczająca zakres prerogatywy wyłącznie do sędziów powoływanych na czas nieoznaczony, prowadziłaby do rezultatu konstytucyjnie nieracjonalnego. Osoby wykonujące czynności jurysdykcyjne i wydające rozstrzygnięcia w imieniu państwa byłyby powoływane z udziałem organu władzy wykonawczej, podczas gdy sędziowie powoływani definitywnie korzystaliby z pełnej ochrony przed takim wpływem. Tymczasem *ratio legis* instytucji prerogatywy prezydenckiej w zakresie powoływania sędziów polega właśnie na wykluczeniu jakiegokolwiek wpływu rządu na personalną obsadę funkcji orzeczniczych, bez względu na to, czy chodzi o sędziego powoływanego na czas nieoznaczony, czy o asesora wykonującego analogiczne czynności w ograniczonym zakresie.

Wykładnia funkcjonalna pojęcia „sędziego” z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji jest ponadto wspierana przez analizę procedury mianowania asesorów. Asesorzy są mianowani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a zatem tego samego organu, który wnioskuje o powołanie sędziów. Procedura ta jest zatem podobna do procedury powołania sędziego, a jedyną różnicą jest brak gwarancji nieusuwalności i ograniczony zakres właściwości orzeczniczej. Nie ma konstytucyjnego uzasadnienia dla odmiennego traktowania aktów Prezydenta RP podejmowanych w identycznej procedurze nominacyjnej, różniących się jedynie statusem osoby mianowanej.

9.4. Niezależnie od wykładni funkcjonalnej pojęcia „sędziego” z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, kompetencja Prezydenta RP do mianowania asesorów może być kwalifikowana jako prerogatywa pochodna wobec zasadniczej prerogatywy powoływania sędziów. Związek funkcjonalny między obiema kompetencjami jest ścisły i wielowymiarowy.

Po pierwsze, mianowanie asesorów jest elementem tego samego systemu kształtowania kadry orzeczniczej, którego częścią jest powoływanie sędziów. Asesor jest osobą przygotowującą się do objęcia urzędu sędziego – jego mianowanie stanowi etap poprzedzający powołanie sędziowskie i jest z nim funkcjonalnie powiązane. Blokowanie mianowań asesorskich prowadzi zatem pośrednio do zmniejszenia przyszłej puli kandydatów na sędziów, a tym samym oddziałuje na zdolność sądownictwa do zapewnienia obsady kadrowej niezbędnej do wykonywania jego konstytucyjnych zadań.

Po drugie, asesorzy pełnią tę samą funkcję ustrojową co sędziowie. Sprawują wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Dopuszczenie wpływu Prezesa Rady Ministrów na obsadę funkcji orzeczniczych, choćby w odniesieniu do asesorów, narusza tę samą zasadę konstytucyjną, której ochronie służy prerogatywa powoływania sędziów – zasadę niezależności sądownictwa od władzy wykonawczej w sferze personalnej.

Po trzecie, spełniony jest warunek konieczności funkcjonalnej. Sądy powszechne i administracyjne w praktyce nie mogą sprawnie funkcjonować bez odpowiedniej liczby asesorów. Stanowią oni niezbędny element struktury kadrowej sądownictwa. Wstrzymanie mianowań asesorskich bezpośrednio wpływa na zdolność sądów do wykonywania ich konstytucyjnych zadań, a zatem na realną wykonalność prerogatywy powoływania sędziów w szerszym, funkcjonalnym sensie.

9.5. Argumentu dostarcza także rozumowanie *a maiori ad minus*. Skoro Konstytucja uznaje powołanie sędziego na czas nieoznaczony za prerogatywę zasadniczą, to tym bardziej powinna być wolna od kontrasygnaty czynność mianowania asesora jako osoby wykonującej analogiczne czynności jurysdykcyjne, ale na ograniczonych zasadach i z mniejszą gwarancją stabilności zatrudnienia. Asesor jest w sensie funkcjonalnym „sędzią na próbę”. Jego mianowanie stanowi etap wstępny w procesie kształtowania kadry orzeczniczej, o mniejszym ciężarze konstytucyjnym niż powołanie sędziego definitywnie. Logika konstytucyjna nakazuje

zatem przyjąć, że skoro prerogatywa zasadnicza dotycząca czynności o większym ciężarze jest wolna od kontrasygnaty, to tym bardziej wolna od niej powinna być czynność o mniejszym ciężarze, realizowana w identycznej lub analogicznej procedurze.

Przyjęcie wykładni przeciwnej prowadziłyby do wewnętrznej sprzeczności w systemie prerogatyw prezydenckich. Prezydent RP mógłby bez kontrasygnaty powołać sędziego na czas nieoznaczony, lecz nie mógłby bez kontrasygnaty mianować asesora wykonującego węższy zakres czynności jurysdykcyjnych. Taka konstrukcja odwracałaby hierarchię aktów nominacyjnych, przyznając silniejszą ochronę przed wpływem władzy wykonawczej nominacjom definitywnym, a słabszą nominacjom przygotowawczym, czego nie sposób pogodzić z zasadą spójności i racjonalności systemu konstytucyjnego.

9.6. W związku z tym Trybunał uznał, że kwestionowane normy dotyczące powoływania asesorów w sposób niezgodny z Konstytucją ingerują w zasadę niezależności sądownictwa. Asesorzy sądowi orzekają w sądach rejonowych i wojewódzkich sądach administracyjnych, a zatem ich mianowanie lub jego brak bezpośrednio wpływa na zdolność orzeczniczą tych sądów w skali całego kraju. Uzależnienie tego procesu od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oznacza, że organ władzy wykonawczej uzyskuje pośredni, lecz realny wpływ na personalną obsadę funkcji orzeczniczych w sądownictwie powszechnym i administracyjnym.

Ingerencja ta ma przy tym charakter systemowy i strukturalny. Nie chodzi bowiem o wpływ na obsadę konkretnego, indywidualnego stanowiska, lecz o wpływ na masowy proces kadrowy, obejmujący jednocześnie dziesiątki lub setki osób. Jak pokazuje praktyka przywołana we wniosku, cztery projekty postanowień obejmujące łącznie 171 asesorów pozostawały bez kontrasygnaty przez kilka miesięcy do czasu złożenia wniosku. Skala tej ingerencji sprawia, że jej skutki dla zdolności orzeczniczej sądów są nieuchronnie odczuwalne.

9.7. Kwestionowane normy mają wpływ na realizację konstytucyjnego prawa do sądu, wywodzonego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo to obejmuje nie tylko formalne prawo dostępu do sądu, lecz także prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Warunkiem realizacji tego prawa jest zapewnienie przez państwo odpowiedniej obsady kadrowej sądów, umożliwiającej sprawne i terminowe rozpoznawanie spraw (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Wstrzymanie powołań asesorskich, nawet przez stosunkowo krótki czas, bezpośrednio wpływa na zdolność orzeczniczą sądów, powodując wydłużenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy i tym samym naruszenie prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie. Mechanizm kontrasygnaty przy mianowaniu asesorów stwarza zatem ryzyko naruszenia praw podmiotowych stron postępowań sądowych. Jest to konsekwencja nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, która wymaga, aby prawa jednostki nie były uzależnione od bieżącej koniunktury politycznej.

9.8. Naruszenie zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych dotyczy funkcjonowania całego sądownictwa powszechnego i administracyjnego. Stanowi ono filar wymiaru sprawiedliwości w Polsce. To przed tymi sądami toczy się zdecydowana większość postępowań z udziałem obywateli, przedsiębiorców i organów administracji publicznej. Zapewnienie ich sprawności kadrowej jest zatem warunkiem realizacji konstytucyjnego prawa do sądu w wymiarze masowym, dotykającym życia codziennego milionów obywateli.

Mechanizm uzależniający powołanie asesorów od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wprowadza do tego systemu element niepewności i arbitralności, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ustawodawca nie określa żadnych przesłanek ani terminów udzielenia lub

odmowy kontrasygnaty, a ewentualna bezczynność Prezesa Rady Ministrów nie podlega skutecznej kontroli sądowej. W rezultacie sprawność kadrowa całego sądownictwa powszechnego i administracyjnego może być uzależniona od woli politycznej jednego organu władzy wykonawczej, który nie ponosi żadnej bezpośredniej odpowiedzialności prawnej za skutki swojej bezczynności dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jest to stan sprzeczny z konstytucyjnym nakazem zapewnienia rzetelnego, sprawnego i nieprzerwanego działania instytucji publicznych powołanych do ochrony praw i wolności jednostki.

9.9. Analizowane zarzuty dotyczą dwóch odrębnych przepisów. Zarzut dotyczący sądownictwa administracyjnego zasługuje jednak na kilka dodatkowych uwag.

Asesor sądu administracyjnego posiada pewne cechy szczególne, które odróżniają go od asesora sądu powszechnego. Po pierwsze, asesory sądów administracyjnych orzekają w sprawach dotyczących stosunków publicznoprawnych. Ich działalność orzecznicza dotyczy bezpośrednio relacji między jednostką a organami władzy publicznej. Sprawują zatem szczególny rodzaj wymiaru sprawiedliwości, który ma znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki w sferze publicznoprawnej. Wstrzymanie ich mianowania godzi zatem nie tylko w sprawność sądownictwa jako takiego, lecz także bezpośrednio w zdolność jednostki do uzyskania ochrony prawnej przed bezprawnymi działaniami administracji publicznej.

Po drugie, sądownictwo administracyjne funkcjonuje w strukturze dwuinstancyjnej – sprawy rozpoznawane są w pierwszej instancji przez wojewódzkie sądy administracyjne, a w drugiej przez NSA. Asesorzy orzekają wyłącznie w wojewódzkich sądach administracyjnych, stanowiąc istotny element kadry orzeczniczej pierwszej instancji. Z uwagi na masowość postępowań administracyjnych i rosnące obciążenie sądów administracyjnych asesory są niezbędnym elementem systemu zapewniającego zdolność orzeczniczą tych sądów. Ich niedobór prowadzi nieuchronnie do wydłużenia postępowań i naruszenia prawa jednostki do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Po trzecie, ścieżka kariery asesora sądu administracyjnego różni się od ścieżki asesora sądu powszechnego. Asesor sądu administracyjnego jest zazwyczaj osobą, która odbyła aplikację sadowoadministracyjną lub posiada inne kwalifikacje prawnicze wymagane ustawą i po okresie asesury może ubiegać się o mianowanie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Mianowanie asesora jest zatem etapem w procesie kształtowania kadry sędziowskiej sądownictwa administracyjnego, analogicznym do roli asesury w sądownictwie powszechnym, lecz dostosowanym do specyfiki tego sądownictwa.

Trybunał zwrócił też uwagę, że sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej. Ich zadaniem jest ochrona jednostki przed bezprawnymi działaniami organów władzy wykonawczej. Norma uzależniająca mianowania asesorów sądów administracyjnych od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, który stoi na czele administracji rządowej, lecz sprawuje też nadzór nad administracją samorządową, budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Wymiar sprawiedliwości, w tym jego segment sprawujący kontrolę nad władzą wykonawczą, musi być wolny od jakiegokolwiek wpływu tej ostatniej na swój skład personalny. Uzależnienie powołania asesorów sądów administracyjnych od woli Prezesa Rady Ministrów podważa zaufanie do bezstronności sądownictwa administracyjnego jako gwaranta praworządności działania administracji publicznej.

9.10. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołanie asesorów sądowych nie może być kwalifikowane jako prerogatywa zasadnicza z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji na podstawie bezpośredniej wykładni pojęcia „powoływania sędziów”. Niezgodność z Konstytucją wymogu kontrasygnaty przy powołaniu asesorów powinna być wywodzona z połączenia argumentu o prerogatywie pochodnej wobec prerogatywy zasadniczej z art. 144

ust. 3 pkt 17 Konstytucji, argumentu z zasady niezależności instytucjonalnej sądownictwa z art. 173 Konstytucji oraz argumentu wynikającego z zasady ciągłości i sprawności działania instytucji publicznych z art. 2 Konstytucji w związku z jej preambułą.

10. Skutki wyroku.

Mając na względzie całość przeprowadzonej analizy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wszystkie zaskarżone przepisy – art. 13 § 3, art. 15 § 3 zdanie pierwsze w związku z art. 13 § 3, art. 15a § 3, art. 111 § 4 i art. 22a § 1 u.SN, art. 106i § 1 p.u.s.p. oraz art. 5 § 3 p.u.s.a. – w zakresie, w jakim wykonywanie przez Prezydenta RP objętych nimi kompetencji wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, są niezgodne z Konstytucją w zakresach i konfiguracjach wzorców kontroli wskazanych przy ocenie poszczególnych za-rzutów.

Kwestionowane normy, przyznając Prezesowi Rady Ministrów instrumenty oddziały-wania na sferę, z której ustrojodawca jego udział celowo i konsekwentnie eliminuje, naruszają w sposób systemowy i strukturalny konstytucyjny ład relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, stwarzając ryzyko zakłóceń w organizacyjnym i personalnym funkcyj-nowaniu tej ostatniej.

Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonych norm w ich kwestionowanym zakresie powoduje, że wykonywanie przez Prezydenta RP kompetencji objętych zaskarżonymi przepisami nie jest już uzależnione od decyzji Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie kontrasygnaty. Postanowienia Prezydenta RP wyznaczające przewodniczących zgromadzeń wyborczych, powierzające tymczasowe kierowanie Sądem Najwyższym lub izbami, wyzna-czające sędziów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oraz powołujące aseso-rów sądowych będą wywoływały skutki prawne bez konieczności uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów, co przywróci konstytucyjnie właściwy stan rzeczy zgodny z funkcją gwarancyjną prerogatyw prezydenckich wobec władzy sądowniczej. Jest to niezbędne do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją zarówno w zakresie zasady odrębności i niezaleźności władzy sądowniczej, jak i zasady ciągłości oraz sprawności działania instytucji pu-blicznych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że niniejszy wyrok wywołuje skutki wyłącznie na przyszłość, tj. od dnia jego ogłoszenia. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zakwe-stionowanych norm nie podważa skuteczności prawnej czynności dokonanych na ich podsta-wie przed tą datą, w tym w szczególności aktów kontrasygnaty udzielonej w tym okresie. Czynności te zachowują swoją moc prawną i nie podlegają wzruszeniu na podstawie niniejsze-go orzeczenia.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 25 czerwca 2026 r., sygn. akt K 2/26

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; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2026 r. (sygn. K 2/26) oraz do jego uzasadnienia.

W wyżej wskazanym wyroku Trybunał orzekł, że określone przepisy ustawowe upoważniające Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do:

1) wyznaczenia sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

2) powierzenia kierowania Sądem Najwyższym wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego w razie zwolnienia stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

3) wyznaczenia sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej izby;

4) wyznaczenia sędziego Sądu Najwyższego na przewodniczącego zgromadzenia sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą tej Izby;

5) powierzenia kierowania izbą Sądu Najwyższego wskazanemu sędziemu Sądu Najwyższego w razie zwolnienia stanowiska Prezesa Sądu Najwyższego;

6) wyznaczenia sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej;

7) mianowania asesorów sądowych oraz

8) mianowania asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych

– są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Uzasadnienie wyroku Trybunału opiera się na twierdzeniu, że przedmiotem kontroli są normy prawne wynikające z zaskarżonych przepisów w ich literalnym brzmieniu, dodatkowo „ukształtowane w drodze utrwalonej, stałej i powszechnej praktyki konstytucyjnej w zakresie, w jakim opisane w nich akty urzędowe Prezydenta RP wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów”. Na dowód Trybunał wskazał, że od początku obowiązywania zaskarżonych przepisów czynności w nich unormowane zarówno Prezydent, jak i Prezes Rady Ministrów, konsekwentnie traktowali jako wymagające kontrasygnaty oraz powołał liczne przykłady z praktyki.

Trybunał nie zauważył jednak tego, że akty urzędowe Prezydenta RP wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, bo tak stanowi sama Konstytucja, a nie przepisy ustawowe. Zaskarżone przepisy ustawowe nie normują w ogóle obowiązku kontrasygnaty, czyli wymogu podpisania przez Prezesa Rady Ministrów. Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów została wprost unormowana w art. 144 ust. 2 Konstytucji. Wydaje się więc, że Trybunał nie odróżnił zatem przepisów ustawowych od przepisów konstytucyjnych. Dotychczasowa (jednolita, długotrwała i utrwalona) praktyka, na którą powołuje się Trybunał, była więc stosowaniem przepisu Konstytucji, a nie dowodem na ukształtowanie normy ustawowej.

Istotą niniejszej sprawy był zakres normatywny kontrolowanych przepisów – co należy po raz kolejny podkreślić – rangi ustawowej. Przepisy te, statuujące kompetencje nominacyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są dziełem ustawodawcy zwykłego. Tym samym wiąże je gorset konstytucyjny w zakresie obowiązku uzyskania przez głowę państwa kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co wynika wprost z art. 144 ust. 2 i 3 *a contrario* ustawy zasadniczej. Tymczasem Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - mimo jasnej normy konstytucyjnej – uznał bezpodstawnie, że możliwe jest zinterpretowanie zaskarżonych przepisów w różny sposób i kwestionuje „wariant interpretacyjny” nakazujący kontrasygnatę.

Z kolei Trybunał posunął się o krok dalej, gdyż dokonał „konwersji” wniosku, uznając dopuszczalność orzekania o „zakresach prawotwórczych” tych przepisów, mimo że tych zakresów w nich nie ma. Nie ma, gdyż – jak wskazałem to wyżej – kontrasygnata nie wynika z ustawy, ale wynika wprost z Konstytucji.

Uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawowe w żadnym razie nie wyznaczają obowiązku podpisania przez Prezesa Rady Ministrów wskazanych aktów urzędowych Prezydenta i dlatego Trybunał nie mógł orzec o ich niezgodności z Konstytucją w zakresie, w jakim wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Wydając wyrok w niniejszej sprawie, Trybunał orzekł zatem o czymś, czego w ogóle nie ma w poddanych kontroli przepisach ustawowych.

Wymóg uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów dla ważności wskazanych aktów urzędowych Prezydenta normują – powtórzę jeszcze raz - nie przepisy ustawowe, ale przepisy Konstytucji. Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”.

W doktrynie prawa konstytucyjnego przepis ten interpretowany jest jako zasada wymagająca, aby akty urzędowe uzyskały podpis (kontrasygnatę) Prezesa Rady Ministrów pod rygorem nieważności. Zwraca się także uwagę, że instytucja kontrasygnaty pozwala Sejmowi sprawować pośrednią kontrolę nad działaniami Prezydenta, ponieważ Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Sejmem, co jest charakterystyczne dla systemu rządów parlamentarnych. Udzielenie kontrasygnaty albo odmowa jej udzielenia może zatem skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności przed Sejmem Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie w Konstytucji zostały enumeratywnie wymienione akty urzędowe Prezydenta niewymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W konsekwencji Konstytucja wyraźnie ustanawia, że każdy akt urzędowy Prezydenta wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów za wyjątkiem tych, które zostały wymienione jako takie, których to nie dotyczy (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki red., t. 1, Warszawa 1999, s. 2-10; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 142-143; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 298-299; K. Kozłowski, uwagi do art. 144, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 708-712).

Treść art. 144 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że zasadą jest uzyskanie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dla ważności aktów urzędowych Prezydenta, a wyjątki od tej zasady zostały wyczerpująco wyliczone. Jeśli akt urzędowy Prezydenta nie jest jednym z trzydziestu przewidzianych wyjątków, to konieczna jest kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Bez niej akt urzędowy Prezydenta jest nieważny.

Kontrasygnata nie jest materią ustawową, ponieważ w całości została unormowana w Konstytucji. Nie ma w tekście ustawy zasadniczej żadnego odesłania do uregulowania tej instytucji w ustawie. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i jednocześnie wzorcem kontroli dla innych norm prawnych (art. 188 Konstytucji). Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o niezgodności norm konstytucyjnych z Konstytucją. Tymczasem w wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne, Trybunał orzekł, że unormowana w Konstytucji kontrasygnata określonych aktów urzędowych Prezydenta jest niezgodna z Konstytucją.

Uzasadnienie wyroku Trybunału opiera się na przyjętych we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego założeniach, że katalog prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji obejmuje nie tylko kompetencje wprost w nim wymienione, lecz także czynności funkcjonalnie niezbędne do ich wykonania. Te ostatnie nazywane są w doktrynie prawa konstytucyjnego prerogatywami pochodnymi (zob. np. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000, s. 57-59; tenże, *Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej Konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, Przegląd Sejmowy nr 3/1994, s. 139; D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 262-269).

Zdaniem Trybunału owe prerogatywy pochodne muszą mieścić się w zakresie statusu prerogatywy zasadniczej, a zatem nie mogą podlegać kontrasygnacie bez naruszenia sensu normatywnego art. 144 ust. 3 Konstytucji, ponieważ stanowisko przeciwne, jakoby ustrojodawca, zwalniając z kontrasygnaty rozstrzygnięcia o zasadniczym ciężarze ustrojowym, jednocześnie zakładał, że kontrasygnacie podlegają czynności wobec nich ściśle pomocnicze, jest nie do pogodzenia z zasadami wykładni systemowej i funkcjonalnej. Ponadto Trybunał wskazał, że argument *a maiori ad minus* potwierdza, że czynność pochodna nie może podlegać surowszym wymogom niż czynność podstawowa, której ta pierwsza jest warunkiem koniecznym.

Założenia te są błędne, ponieważ burzą podstawowe zasady polskiej kultury prawnej, w myśl których:

po pierwsze, kompetencji organu władzy publicznej nie można domniemywać. Jeśli określona kompetencja nie jest wprost wyrażona w przepisach prawnych, to organ władzy publicznej jej nie ma;

po drugie, nie wolno przełamywać jasnego rezultatu wykładni językowej przepisu przyznającego organom władzy publicznej określone kompetencje;

po trzecie, nie wolno przełamywać jasnego rezultatu wykładni językowej przepisu modyfikującego przepis centralny, co wyraża paremia *exceptiones non sunt extendendae*;

po czwarte, nie wolno stosować analogii, a więc również wnioski *a maiori ad minus* dla uzasadnienia rozszerzenia kompetencji organu władzy publicznej (zob. np. Z. Ziemiński, *Typologia naruszeń praworządności*, Państwo i Prawo nr 8/1982, s. 20-32; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 215-217; S. Wronkowska, P.F. Zwierzykowski, M. Krotoszyński, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Poznań 2025, s. 207-208).

Również w swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać, a przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej (zob. uchwała TK z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994 r., poz. 23; wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116 i wyrok z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 186).

Wszystkie z wymienionych zasad wyznaczają rozumienie zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji i zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji ze względu na wspólne uzasadnienie aksjologiczne. W konsekwencji organy władzy publicznej mogą tylko to, co jest im wyraźnie dozwolone przepisami prawa. Wbrew temu wyrokiem o sygn. K 2/26 Trybunał rozszerzył katalog prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji o tzw. prerogatywy pochodne, co osłabia funkcję gwarancyjną Konstytucji.

Kontrolowane przez Trybunał przepisy ustawowe upoważniły Prezydenta do określonych aktów urzędowych (czynności). Na ich podstawie można zatem odtworzyć normy kompetencyjne o mocy prawnej ustawy. Normy te mogły być poddane kontroli Trybunału. Z kolei wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta jest unormowany, jak już wskazałem, przepisami Konstytucji. Normy prawne odtworzone z przepisów Konstytucji nie podlegają zaś kognicji Trybunału, nie mogą być przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowokonstytucyjnym.

Trybunał przyjął, że określone we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego akty urzędowe Prezydenta pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywami wymienionymi w art. 144 ust. 3 pkt 17, 20 i 23 Konstytucji, *ratio legis* ich wyłączenia z obowiązku kontrasygnaty pozostaje tożsamy ze wskazanymi prerogatywami, a uznanie ich za prerogatywy pochodne nie kreuje nowych uprawnień Prezydenta.

Pomijam w tym miejscu niejasność wyводу Trybunału w tym zakresie. W mojej ocenie, nawet jeśli przyjąć konstrukcję prerogatyw pochodnych, to Trybunał nie uzasadnił prze-

konująco, że czynności Prezydenta unormowane w kontrolowanych przepisach ustawowych pozostają w bezpośrednim, a przede wszystkim koniecznym związku funkcjonalnym z prerogatywami wymienionymi w art. 144 ust. 3 pkt 17, 20 i 23 Konstytucji, a niezgodne ze stanem faktycznym jest twierdzenie Trybunału, że przyznane kompetencje nie kreują nowych jego uprawnień, gdyż przeciwnie – tworzą nowe kompetencje. Tylko tytułem przykładu: obiektywnie nie pozostaje w bezpośrednim i koniecznym związku funkcjonalnym mianowanie asesora sądowego i powołanie sędziego, a więc prerogatywą wymienioną w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Nie każdy sędzia musi być wcześniej asesorem sądowym i nie każdy asesor sądowy zostanie sędzią. Co jednak istotniejsze, ustawodawca mógł przyjąć inne procedury, które nie zakładałyby nawet udziału Prezydenta w mianowaniu na stanowisko asesora sądowego, ponieważ Konstytucja nie normuje w ogóle tej kwestii. Podobnie ma się rzecz w pozostałych siedmiu przepisach kontrolowanych przez Trybunał. Co więcej poprzednia regulacja np. wyboru Prezesów Sądu Najwyższego w ogóle nie przewidywała uczestnictwa Prezydenta RP.

Akty urzędowe Prezydenta, które zwolnione są z obowiązku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wyliczone są enumeratywnie w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Przewidując jakieś inne niż wymienione w Konstytucji akty urzędowe Prezydenta, ustawodawca musiał godzić się na wymóg kontrasygnaty, ponieważ wymóg ten jest *expressis verbis* wyrażony w ustawie zasadniczej.

Innymi słowy, normując określone czynności Prezydenta ustawodawca wiedział o obowiązujących przepisach Konstytucji i ustanowionym w nich wymogu podpisania aktów urzędowych Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów dla ich ważności. Jak już wskazałem przepisy ustawowe, które były kontrolowane przez Trybunał nie kreują kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta, ponieważ instytucja ta jest całościowa uregulowana w Konstytucji. Co więcej, przepisy ustawowe nie mogą zmieniać Konstytucji. Stąd ustawodawca nie mógł wprowadzić czy modyfikować instytucji kontrasygnaty uregulowanej w Konstytucji. Z kolei Trybunał może kontrolować normy o niższej mocy prawnej niż normy konstytucyjne, ale nie ma kompetencji do orzekania o niezgodności norm konstytucyjnych z Konstytucją. Z tego powodu – w mojej ocenie – Trybunał nie powinien był wydawać w niniejszej sprawie wyroku, tylko umorzyć postępowanie na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Gdyby przyjąć natomiast, że ustawodawca chciał rozszerzyć wyznaczony w Konstytucji katalog prerogatyw Prezydenta przez kreowanie ustawą aktów urzędowych pochodnych, to Trybunał powinien orzec o niezgodności w całości takich regulacji z Konstytucją, ponieważ ustawa nie może zmieniać konstytucyjnie wyznaczonego katalogu aktów urzędowych Prezydenta, które są zwolnione z obowiązku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w wyroku pełnego składu z 23 marca 2006 r. o sygn. K 4/06, że „*brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie «dalszego ciągu» aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych*”. Konkluzję tę uważam za trafną, ponieważ znajduje ona uzasadnienie w konstrukcji prawnej kontrasygnaty, rozdziale kompetencji pomiędzy organami władzy wykonawczej oraz zasadach państwa prawnego i legalizmu.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.