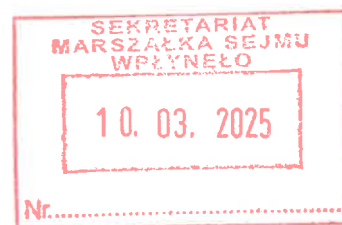




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 8 marca 2025 r.



Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2025 r.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

U z a s a d n i e n i e

Marszałek Sejmu w dniu 17 lutego 2025 r., na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 24 stycznia 2025 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2025 r. (zwana dalej także jako: ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r.).

Ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. została uchwalona z przedłożenia poselskiego, zawartego w druku sejmowym nr 923. Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu w dniu 23 grudnia 2024 r. Zgodnie z załączonym do projektu ustawy uzasadnieniem: „Celem projektowanej ustawy jest zapewnienie sytuacji, w której rozstrzygnięcia o fundamentalnym znaczeniu dla demokracji, w tym zwłaszcza związane z rozpatrzeniem protestów wyborczych i ważnością wyborów, nie będą budziły wątpliwości co do ich skuteczności, zwłaszcza przez osoby, biorące w różnym charakterze udział w procedurze wyborczej”, zaś jej celem fundamentalnym „zapewnienie stabilności funkcjonowania Rzeczypospolitej, zwłaszcza w kontekście wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2025 r.”. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono także, że szczególne rozwiązania zostały zaprojektowane jedynie w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów uzupełniających do Senatu, zarządzonych w 2025 r. Natomiast w załączonej do projektu ustawy Deklaracji Skutków Regulacji (dalej: DSR) wnioskodawcy poselskiego projektu ustawy przedstawili między innymi następujące informacje: „Zgodnie z art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, rozpoznawanie m.in. protestów wyborczych oraz stwierdzenie ważności wyborów, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Funkcjonowanie tej Izby budzi wątpliwości w świetle orzecznictwa sądów międzynarodowych (vide wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49869/19 i 57511/19, wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 2021 w sprawie C-487/19 oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21) a ostatnio również w świetle decyzji Państwowej Komisji Wyborczej.”. Zdaniem wnioskodawców wyrażonym w DSR: „brak zmian w tym zakresie spowoduje, że rozstrzygnięcie wydane w związku z zarządzonymi w 2025 r. wyborami powszechnymi może

nie być rozpoznawane jako wiążące rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, co spowoduje chaos prawny i może implikować niezwykle groźne dla państwa demokratycznego skutki, związane z podważeniem skuteczności rozstrzygnięć Sądu Najwyższego.”. Wnioskodawcy rozważali pozostawienie obecnego stanu prawnego, jednakże jak wskazali w DSR: „[...] odstąpiono od tego rozwiązania w związku z podjęciem 16 grudnia 2024 r. przez Państwową Komisję Wyborczą rozstrzygnięcia o odroczeniu podjęcia decyzji w sprawie rozpatrzenia sprawozdania finansowego jednego z komitetów wyborczych do czasu systemowego uregulowania przez konstytucyjne władze RP statusu prawnego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN i sędziów biorących udział w orzekaniu tej Izby [...] Informacja o wspomnianym stanowisku potwierdziła ryzyko powstania niezwykle istotnego w skutkach kryzysu prawnego, związanego zwłaszcza z rozpatrywaniem protestów wyborczych i stwierdzenia ważności wyborów.”.

Uchwalona przez Sejm ustawa różni się zasadniczo od poselskiego projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 923. Pierwotnie, zgodnie z art. 1 projektu ustawy, w sprawach dotyczących rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2025 r., właściwy miał być Sąd Najwyższy w składzie połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Składowi orzekającemu przewodniczyłby sędzia najstarszy służbą na stanowisku. Jednocześnie projekt ustawy przewidywał wyłączenie stosowania przepisu art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej także jako: ustawa o SN) oraz art. 244 i 324 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 oraz z 2024 r. poz. 721 i 1572, dalej jako: Kodeks wyborczy). Z kolei sprawy, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi w 2025 r., Sąd Najwyższy miał rozpoznawać w składzie 3 sędziów losowanych spośród sędziów tych samych trzech izb Sądu Najwyższego: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, przy czym składowi orzekającemu przewodniczyć miał sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego, i tu również miano nie stosować art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o SN (art. 2 projektu ustawy). Ustawa miała wejść w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu ustawy).

W dniu 7 stycznia 2025 r. projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się w dniu 19 stycznia 2025 r. Sejm nie uwzględnił wniosku opozycji o odrzucenie

projekt ustawy w I czytaniu i projekt został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w tej sprawie odbyły się w dniach: 16 i 21 stycznia 2025 r. W dniu 21 stycznia 2025 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przedstawiła sprawozdanie (druk nr 943) z załączonym projektem ustawy w zmienionej postaci. Wyeliminowano z projektu dotychczasowe rozwiązanie przyznające właściwość w sprawach związanych z rozpatrywaniem protestów wyborczych i stwierdzaniem ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów uzupełniających do Senatu zarządzonych w 2025 r. Sądowi Najwyższemu w składzie trzech połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zasadniczym uzasadnieniem tak przyjętej zmiany miało być uniemożliwienie orzekania w tych sprawach sędziom Sądu Najwyższego z tych Izb, którzy zostali powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). Zgodnie z art. 1 w wersji projektu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w sprawach dotyczących rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2025 r., właściwy byłby Sąd Najwyższy w składzie 15 sędziów najstarszych służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Składowi orzekającemu przewodniczyłby sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Wyłączono natomiast stosowanie tych samych przepisów, jak w pierwotnym projekcie, czyli art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o SN oraz art. 244 i art. 324 Kodeksu wyborczego. Natomiast art. 2 i art. 3 projektu ustawy miały brzmienie identyczne z pierwotnym przedłożeniem.

Kolejne poprawki do projektu zgłoszone podczas jego II czytania na posiedzeniu Sejmu zostały rozpatrzone przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2025 r. Ostatecznie w dniu 24 stycznia 2025 r., głosując nad całością projektu, Sejm uchwalił ustawę o następującej treści: zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, w sprawach stwierdzania ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2025 r. właściwy jest Sąd Najwyższy w składzie 15 sędziów najstarszych służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. W świetle art. 1 ust. 2 ustawy, w przypadku, gdy dwóch lub więcej sędziów posiada taki sam okres służby na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, pierwszeństwo do zasiadania w składzie, o którym mowa w ust. 1, ma sędzia o dłuższym stażu na stanowisku sędziego. Na mocy art. 2 ustawy

protesty wyborcze oraz sprawy, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, w związku z wyborami, o których mowa w art. 1 ust. 1, Sąd Najwyższy rozpatruje w składzie 3 sędziów losowanych spośród sędziów, o których mowa w art. 1 ust. 1. Składowi orzekającym, o których mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2, przewodniczy sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Przepis art. 1 ust. 2 stosuje się odpowiednio (art. 3 ustawy). Ustawodawca przewidział ponadto, że wprowadzana procedura rozpoznawania spraw wyborczych dotyczących wyborów zarządzanych w 2025 r. ma mieć zastosowanie również do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 4 ustawy). Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia (art. 5 ustawy).

Niezależnie od przedstawionych powyżej istotnych fragmentów z uzasadnienia do projektu ustawy i DSR, odnotowania wymaga, że posłowie z klubów parlamentarnych wchodzących w skład aktualnej większości parlamentarnej, w tym wnioskodawcy projektu ustawy lub ich przedstawiciele, w trakcie prac legacyjnych nad ustawą w Sejmie, jednoznacznie wskazywali, że procedowane rozwiązania związane są z zakwestionowaniem statusu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, którzy otrzymali nominacje sędziowskie po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Z wypowiedzi pojawiających się w trakcie prac legislacyjnych oraz w przestrzeni publicznej wynika, że takie stanowisko ma być następstwem przyjętej optyki subiektywnego rozumienia określonych rozstrzygnięć wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka i ich rzekomych skutków (zob. transmisje z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z: 16 stycznia 2025 r. i 21 stycznia 2025 r. oraz Sprawozdanie Stenograficzne z 27. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 stycznia 2025 r., s. 10-27).

W świetle zatem uzasadnienia projektu ustawy, treści DSR oraz charakteru wypowiedzi posłów z aktualnej większości parlamentarnej w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie, przyczyną uchwalenia ustawy jest zakwestionowanie statusu sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, którzy zostali powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw – ważności i skuteczności ich powołania. W dalszej zaś konsekwencji – zakwestionowanie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego jako sądu niezależnego i ustanowionego ustawą w sprawach wyborczych dotyczących zarządzonych wyborów Prezydenta RP i wyborów uzupełniających do Senatu, a więc i

ważności przyszyłych orzeczeń Sądu Najwyższego. Zamierzonym skutkiem ustrojowym uchwalonej ustawy jest czasowe odsunięcie tych sędziów SN od wykonywania przez nich władzy sądowniczej w sprawach wyborczych, które aktualnie należą do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

W dniu 24 stycznia 2025 r. ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Senat uchwałą z dnia 12 lutego 2025 r. przyjął ustawę bez poprawek.

W toku prac sejmowych negatywne opinie do projektu przedstawił Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Sądownictwa. Sąd Najwyższy w uwagach z dnia 28 stycznia 2025 r. (BSA III.021.3.2025) do ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. podniósł szereg wątpliwości konstytucyjnych. W pierwszej kolejności organ ten wskazał na naruszenie art. 2 Konstytucji poprzez uchwalenie ustawy w okresie tzw. ciszy legislacyjnej. W ocenie SN wątpliwości co do statusu sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie mają charakteru obiektywnego, ponieważ „opierają się na subiektywnym przekonaniu co do zaistnienia okoliczności mających podważać status sędziego SN. Okoliczności te nie stały się jednak podstawą jakiegokolwiek rozstrzygnięcia mogącego wywoływać skutki prawne w postaci zakwestionowania ważności i skuteczności powołań sędziów orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Subiektywny charakter zgłaszanych wątpliwości potwierdza dobitnie to, że odnoszą się one do tych samych sędziów, którzy orzekając w tej Izbie Sądu Najwyższego rozstrzygali o ważności wyborów Prezydenta RP w 2020 r., jak również ostatnich wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r., a następnie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. Żadne z rozstrzygnięć wydanych w odniesieniu od wskazanych wyborów nie było kwestionowane z wykorzystaniem argumentacji mającej podważać status sędziów SN. Okoliczność ta zaistniała w ostatnim czasie nie z uwagi na obiektywne zdarzenia, które w jakikolwiek sposób mogłyby modyfikować sytuację SN, ale – jak należy przyjąć – jako wyraz przekonania osób reprezentujących obecną większość parlamentarną, a tym samym mających możliwość wypowiediane przez siebie stanowisko przełożyć na konkretne decyzje ustawodawcze. Sam fakt przyjęcia rozwiązania motywowanego określonym stanowiskiem i przyjmowaną interpretacją prawa nie może być jednak traktowany jako okoliczność obiektywna. Jest wyrazem subiektywnego poglądu, który w danych okolicznościach zyskał odpowiednie poparcie konieczne do zmiany prawa.”. W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że: „W obecnych okolicznościach oznacza to, że uchwalenie opiniowanej ustawy z 24 stycznia 2025 r., a więc na niespełna trzy miesiące przed

wyznaczoną datą głosowania w wyborach Prezydenta RP, musi być ocenione jako naruszające art. 2 Konstytucji.”.

Sąd Najwyższy w powołanej opinii przedstawił również szerokie stanowisko o braku jakichkolwiek podstaw do kwestionowania statusu sędziów Sądu Najwyższego w oparciu o określone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazał także, że pozbawienie sędziów powołanych po 2017 r. na stanowiska w Sądzie Najwyższym możliwości orzekania w sprawach wyborczych ma charakter dyskryminujący, a przez to art. 1 ustawy stanowi przykład dyskryminacji pośredniej. W tym kontekście przepis art. 1 ustawy narusza zarówno art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 14 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja) oraz unormowania unijne dotyczące zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, których odzwierciedleniem są w szczególności przepisy art. 11², art. 11³ i art. 18^{3b} § 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Ponadto Sąd Najwyższy podniósł zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) i zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) poprzez arbitralny wybór pewnej grupy sędziów, którym powierzono orzekanie w sprawach wyborczych. Zastosowane kryterium długości trwania „służby na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego” sprowadza się w gruncie rzeczy do indywidualnego wskazania konkretnych osób, bowiem okres ich sędziowskiego stażu można precyzyjnie ustalić. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „Skutkiem tego jest rozstrzygnięcie, które w drodze ustawy de facto wybiera wskazanych sędziów SN i w ten sposób tworzy się skład sędziowski powołany do stwierdzenia ważności wyborów w 2025 r. Sytuacja ta prowadzi zatem do naruszenia zasady podziału władz i niezależności władzy sądowniczej w tym wymiarze, jaki wiąże się z decydowaniem przez ustawodawcę o obsadzie sądu, rozstrzygającego konkretną sprawę.”.

Krajowa Rada Sądownictwa opinią z dnia 22 stycznia 2025 r. do projektu ustawy w wersji z druku sejmowego nr 923 negatywnie odniosła się do projektu, uznając go za sprzeczny z podstawowymi zasadami porządku prawnego. KRS, podobnie jak Sąd Najwyższy, zakwestionowała dopuszczalność uchwalenia ustawy w okresie tzw. ciszy wyborczej.

Oprócz negatywnych opinii KRS i SN pewne wątpliwości co do dopuszczalności przyjęcia rozwiązań z projektowanej ustawy w okresie tzw. ciszy wyborczej przedstawiło Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu, sprowadzając je w konkluzji niejako do konieczności wykazania przez projektodawców realności problemu opisanego w uzasadnieniu projektu ustawy (opinia z dnia 7 stycznia 2025 r., BEOS-2769/24). BEOS

wskazało również na wątpliwości, które wywoływał zakres temporalny oraz przedmiotowy projektu ustawy – wnioskodawcy nie uwzględnili faktu, że na gruncie prawnym teoretycznie w dowolnym momencie możliwe jest skrócenie kadencji Sejmu. W konsekwencji w przypadku wejścia w życie ustawy w wersji przewidzianej w projekcie oraz przeprowadzenia w 2025 r. wyborów parlamentarnych wskutek skrócenia kadencji Sejmu może nastąpić rażąca niespójność przepisów dotyczących weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy, a także rozstrzygania spraw wszczętych w wyniku złożenia środków odwoławczych od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej.

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w opiniach z dnia 30 grudnia 2024 r. (BEOS-WPEiM-2770/24 i BEOS-WPEiM-2771/24) jednoznacznie wskazało, że poselski projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej oraz nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Krajowa Rada Sądownictwa w dniu 10 lutego 2025 r. przedstawiła również swoją opinię w trakcie prac Senatu nad ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. Opinia dotyczyła projektu ustawy w zakresie poprawek nr 1, 3 i 4 zgłoszonych w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie w dniu 22 stycznia 2025 r. KRS na wstępie zaznaczyła, że „Opinia nie stanowi zmiany dotychczasowego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa co do niedopuszczalności zmian ordynacji wyborczych, szerzej prawa wyborczego, w okresie 6 miesięcy poprzedzających dzień wyborów, a tym samym niedopuszczalności procedowania przedmiotowego projektu ustawy.”. Tym samym KRS podtrzymała dotychczasowy zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie zasady demokratycznego państwa prawa poprzez naruszenie tzw. ciszy legislacyjnej. Przedmiotowa opinia uzupełniła stanowisko Rady w zakresie „[...] radykalnie zmienionego mechanizmu wyłaniania składu sędziowskiego Sądu Najwyższego do orzekania w przedmiocie ważności wyborów prezydenckich w 2025 r. [...]”. Krajowa Rada Sądownictwa w opinii tej zarzuciła naruszenie art. 186 ust. 1 Konstytucji poprzez nieprzekazanie przez Sejm do zaopiniowania KRS projektu ustawy po poprawkach wniesionych w drugim czytaniu projektu ustawy, w następstwie których doszło do zmiany składu orzeczniczego Sądu Najwyższego do 15 sędziów najstarszych służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Krajowa Rada Sądownictwa w opinii tej podniosła także, że wprowadzone przepisy stanowiące o zmianie składu orzeczniczego Sądu Najwyższego na 15 sędziów najstarszych służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w odniesieniu do konkretnych spraw, tj. orzekania w przedmiocie ważności wyborów prezydenckich i wyborów uzupełniających do Senatu stanowią naruszenie

zasady odrębności i niezależności sądów (art. 173 i art. 10 Konstytucji), naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) oraz godzą w inwestyturę sędziego wyznaczoną aktem nominacji na urząd sędziego przez Prezydenta RP (art. 179 Konstytucji). W dalszej części opinii KRS przedstawiła uzasadnienie co do naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych. W podsumowaniu opinii KRS wskazała, że: „Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa, wskazując na powyższe uchybienia dotyczące zarówno procesu legislacyjnego, jak i wprowadzonych przepisów, jednoznacznie stwierdza, że projektowany akt bezpośrednio godzi w podstawy porządku konstytucyjnego.”.

W toku prac senackich także Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w opinii z dnia 31 stycznia 2025 r. przedstawiło wątpliwości, które odnosiły się do zakresu przedmiotowego ustawy oraz tzw. ciszy legislacyjnej. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu wskazało między innymi, że: „Nie jest zrozumiałe, dlaczego ustawodawca decyduje się przyjąć specjalne rozwiązania jedynie w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów uzupełniających do Senatu. Zgodnie z przepisami Konstytucji istnieje chociażby możliwość skrócenia kadencji Sejmu (art. 98 ust. 3 i 4; art. 225 nie znajdzie tu zastosowania, gdyż Prezydent Rzeczypospolitej podpisał już ustawę budżetową na 2025 rok). W sytuacji przeprowadzenia wówczas ewentualnych wyborów parlamentarnych o ich ważności nadal orzekałaby Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, podczas gdy ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów – ale tylko tych uzupełniających – do Senatu byłaby rozstrzygana przez skład Sądu Najwyższego ukształtowany na podstawie przepisów opiniowanej ustawy. Taka – wprowadzona ekstraordynaryjnie – rozbieżność regulacyjna negatywnie wpływa na spójność systemu prawa, może także podważać zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, którego to ocalenie – poniekąd – jest celem tej ustawy.”.

Odnosnie zaś do tzw. ciszy legislacyjnej Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał Konstytucyjny odniósł do zmian w zakresie czynników mających istotny wpływ na ostateczny kształt wyniku wyborczego (wyroki TK z dnia: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 i 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11), stwierdziło, że: „Sprawą dyskusyjną jest, czy stwierdzanie ważności wyborów i rozpatrywanie protestów oraz środków odwoławczych od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej można zaliczyć do tej grupy, co pokazują dotychczasowe rozbieżne opinie na temat opiniowanej ustawy, także zgłaszane w toku prac w sejmowej Komisji. Należy jednak wziąć pod uwagę konstytucyjną doniosłość

prawną spraw, w których orzekaniu zmieniono właściwość Sądu Najwyższego – mających fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania ustroju Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 326 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały w przedmiocie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej prowadzi do zarządzenia nowych wyborów. Protesty wyborcze mogą doprowadzić do konieczności powtórzenia pewnych czynności wyborczych. Nie jest fortunne dokonywanie zmian odnoszących się do rozpatrywania takich spraw w czasie trwającego procesu wyborczego. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny przyznał ustawodawcy prawo do dokonywania zmian w prawie wyborczym w okresie ciszy legislacyjnej, ale wyłącznie w przypadku uzasadnienia ich nadzwyczajnymi okolicznościami o charakterze obiektywnym. Mogą się rodzić wątpliwości, czy stan niepewności prawnej co do statusu sędziów orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, utrzymujący się nieprzerwanie od 2017 r., jest taką nadzwyczajną okolicznością wymagającą interwencji legislacyjnej już w trakcie trwania procesu wyborczego.”.

Zgodność z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając parlamentu, a dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji jest nie tylko pierwszym zobowiązaniem Prezydenta RP (art. 130 Konstytucji), ale też jego podstawowym zadaniem, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Jednym ze środków w dyspozycji Prezydenta RP w tym obszarze jest uprawnienie do odmowy podpisania ustawy oraz jej przekazanie z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji).

Przeprowadzona analiza okoliczności, które miały leć u podstaw uchwalenia ustawy, oraz dokonana ocena treści normatywnej ustawy i jej potencjalnych skutków ustrojowych wskazują, że ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. jest sprzeczna z podstawowymi zasadami konstytucyjnego porządku prawnego. W mojej opinii mamy do czynienia z wielopłaszczyznowym naruszeniem szeregu przepisów Konstytucji. Do moich zastrzeżeń w tym zakresie należy zaliczyć naruszenie art. 2 Konstytucji w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego poprzez naruszenie tzw. „ciszy wyborczej” i naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady poprawnej legislacji. Ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sposób niedopuszczalny kwestionuje również prerogatywę Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Narusza także zasadę niezawisłości sędziowskiej, zasadę niezależności

władzy sądowniczej i zasadę równoważenia się władz. Stopień naruszeń jest tak istotny i oczywisty, że dyskwalifikuje to możliwość podpisania przeze mnie ustawy i jednocześnie uzasadnia zwrócenie się do Sejmu o ponowne jej rozpatrzenie.

Przed przejściem do szczegółowego uzasadnienia moich wszystkich motywów odmowy podpisania ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. konieczne jest przedstawienie następujących uwag i zastrzeżeń o charakterze ogólnym.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji, który ma zastosowanie do Sądu Najwyższego, ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Ustawodawca zwykły jest upoważniony do bliższego określenia ustroju i właściwości oraz postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym do określenia jego wewnętrznej struktury organizacyjnej, czyli – w naszej tradycji – podziału na Izby o określonych kompetencjach, nie zaś do różnicowania kompetencji indywidualnych sędziów SN ze względu na jakiegokolwiek kryterium, w tym długości stanu orzeczniczego. Choć ustawodawca dysponuje pewnym zakresem swobody co do wskazania sposobu, w jakim Sąd Najwyższy będzie orzekał o ważności wyborów, to swoboda ta nie jest nieograniczona. Nie może naruszać innych zasad konstytucyjnych. W przypadku ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. zgodność z innymi zasadami konstytucyjnymi nie występuje, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części uzasadnienia wniosku.

W debacie publicznej politycy dzisiejszej większości parlamentarnej, ale także – nad czym głęboko ubolewam – część przedstawicieli środowiska sędziowskiego i prawniczego posługuje się argumentem o rzekomej wadliwości podstaw prawnych funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która wskazywana jest także jako źródło kwestionowania statusu sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, wojskowych czy administracyjnych, choć jednoznacznie przeczy temu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18). Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności art. 9a ustawy o KRS po zmianach wprowadzonych wyżej powołaną ustawą nowelizującą. Trybunał uznał, że przepis ten jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Był to, jak dotychczas, jedyny wyrok sądu konstytucyjnego, w którym przyjęty przez ustawodawcę model wyboru sędziów-członków KRS przez Sejm był przedmiotem rozstrzygnięcia. Zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 Konstytucji wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Sejm jest zatem

związany treścią sentencji tego wyroku. Sejm nie posiada kompetencji do stwierdzenia bezpośrednio lub pośrednio niekonstytucyjności obowiązujących przepisów ustawy o KRS, tym bardziej, jeśli została ona uznana przez Trybunał za zgodną z Konstytucją. Dokonywanie zaś wykładni przepisów prawa wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za działanie *contra legem*.

W kontekście powoływanego przez wnioskodawców poselskiego projektu ustawy orzecznictwa TSUE wskazać należy, że umocowanie konstytucyjne, ustroj i zasady wyboru Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP, a także stosunki ustrojowe łączące posłów i senatorów z Rzeczpospolitą Polską, nie są i nie mogą być regulowane prawem Unii Europejskiej. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ani art. 90 ust. 1, ani art. 91 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji w tym zakresie (zob. m.in. wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21). Ponadto, w świetle Traktatu o Unii Europejskiej podstawowe struktury konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej znajdują się poza zakresem regulacji Unii Europejskiej (art. 4 ust. 2 TUE). Umocowanie konstytucyjne i ustawowe Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do prowadzenia postępowania w sprawie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP nie jest objęte zakresem prawa Unii Europejskiej oraz jego wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto sprawa dotycząca stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów Prezydenta RP nie stanowi „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie wiąże się bowiem z rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach jednostki, ale dotyczy statusu prawnego osoby będącej przedstawicielem Narodu. Również z tego powodu nie może być rozpatrywana w kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz wskazanych w nim unormowań odnoszących się do sądu w rozumieniu tego przepisu. Żadna zatem norma prawa europejskiego, czy to stanowiona, czy też będąca efektem legalnej wykładni dokonywanej przez sąd, nie może stanowić podstawy do kwestionowania statusu sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz stanowić uzasadnienia zmian w zakresie właściwości tej Izby, w tym o charakterze incydentalnym.

W kontekście powoływanego przez wnioskodawców poselskiego projektu ustawy orzecznictwa ETPCz zauważenia wymaga, że stwierdzenie ważności wyborów następuje w procedurze, w której biorą udział jedynie organy państwa i nie dokonuje się w nim

rozstrzygnięcia o indywidualnych prawach podmiotów prywatnych, a tym samym znajduje się całkowicie poza zakresem zastosowania art. 6 Konwencji, którego właściwość ogranicza się wyłącznie do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub o zasadności oskarżenia w sprawie karnej, i nie obejmuje nawet indywidualnych praw politycznych, wynikających z prawa wyborczego (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt I NSW 1237/23 i powołane w nim orzecznictwo ETPCz: Pierre-Bloch przeciwko Francji, 21 października 1997, § 50-51; Brike przeciwko Łotwie (dec.), skarga nr 47135/99, 29 czerwca 2000; Ždanoka przeciwko Łotwie (dec.), skarga nr 52278/00, 6 marca 2003; Karimov przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 12535/06, 25 września 2014, § 54; Barski i Świączkowski przeciwko Polsce, skarga nr 13523/12 i 14030/12, 2 lutego 2016 r., § 57).

Za całkowicie bezpodstawne należy także uznać subiektywne oceny, że rzekomo wadliwy sposób wyłaniania kandydatów na sędziów przez KRS ma skutkować *a priori* uznaniem wszystkich sędziów powołanych na wniosek tego organu za niespełniających kryterium niezależności i bezstronności lub nieposiadających statusu sędziego w ogólności, w tym poprzez abstrakcyjne powołanie się na orzecznictwo TSUE i ETPCz. Stoi to nie tylko w oczywistej sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wpływu niekonstytucyjności określonych rozwiązań ustawowych dotyczących KRS na ważność i skuteczność nominacji sędziowskich w Polsce (por. wyroki TK z dnia: 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06, 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07, 27 maja 2008 r., sygn. akt. SK 57/06 i 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07), ale także z samym orzecznictwem TSUE i ETPCz. Z żadnego z powoływanych przez wnioskodawców poselskiego projektu ustawy orzeczeń TSUE i ETPCz nie można wyprowadzić prawidłowej oraz uzasadnionej oceny o nieważności i skuteczności powołań sędziów w Polsce, w tym sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W mojej ocenie rzetelna, a nie wybiórcza, analiza orzecznictwa TSUE wskazuje, że TSUE odrzucił możliwość „automatycznego” przekreślenia skutku powołania sędziego z uwagi na stwierdzone uprzednio wady procedury nominacyjnej. W wyroku TSUE (Wielka Izba) z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20, Trybunał jednoznacznie potwierdził, że: „[...] ocena tego, czy w przekonaniu jednostek istnieją uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, skutkujące możliwością pozbawienia przymiotu niezawisłości i bezstronności sądu z udziałem takiego sędziego, nie może ograniczać się wyłącznie do wskazania formalnych aspektów procedury powoływania. Nawet to, że powołanie nastąpiło w warunkach niedemokratycznego reżimu (PRL) i z inicjatywy organu tego państwa, jako takie

nie podważa niezawisłości i bezstronności takiego sędziego. To znaczy, że nawet wątpliwości odnoszące się do sposobu wyłaniania KRS nie mogą – jako takie – stanowić podstawy uznania, że sędziowie powołani w procedurze realizowanej przez ten organ zostali powołani w sposób, który „zagroza prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania”. Warto przy tym dodać, że TSUE w postanowieniu z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawach połączonych: C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20, nawiązując bezpośrednio do wyroku TSUE (Wielka Izba) z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19 uznał, że w polskim porządku prawnym ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania (zob. pkt 94-95 postanowienia TSUE z dnia 22 grudnia 2022 r.). Z żadnego przy tym przepisu Konstytucji, w tym regulującego kompetencje władzy ustawodawczej, nie sposób także wyprowadzić legitymacji do ustawowego, apriorycznego zakwestionowania statusu sędziów w Polsce, w tym sędziów Sądu Najwyższego.

Jak zaznaczył Sąd Najwyższy w opinii do ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r., zarówno na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji, jak art. 19 ust. 1 TUE wymóg ustanowienia ustawą odnosi się wyłącznie do sądu w ujęciu funkcjonalnym, a nie sędziego. W opinii Sądu Najwyższego kwestionowanie statusu sędziego powołanego przez Prezydenta RP na wniosek KRS po 2017 r., w tym również sędziów SN, w świetle tych przepisów jest całkowicie nieuzasadnione, a odnoszenie skutków prawnych niektórych orzeczeń TSUE i ETPCz do statusu organów krajowych rozstrzygających o ważności wyborów jest bezpodstawne. „[...] stawianie znaku równości między naruszeniem prawa do sądu, a nieistnieniem stosunku służbowego sędziego (byciem nie-sędzią) nie ma najmniejszego oparcia, ani w przepisach konwencyjnych, ani unijnych, ani w orzecznictwie obu wskazanych Trybunałów.”.

W kontekście podnoszonego przez wnioskodawców poselskiego projektu ustawy w DSR argumentu, który miał również przemawiać za uchwaleniu zmian, to jest o podjęciu w dniu 16 grudnia 2024 r. przez Państwową Komisję Wyborczą rozstrzygnięcia o odroczeniu podjęcia decyzji w sprawie rozpatrzenia sprawozdania finansowego jednego z komitetu wyborczych do czasu systemowego uregulowania przez konstytucyjne władze RP statusu prawnego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego i sędziów biorących udział w orzekaniu tej Izby, zauważyć należy, że po pierwsze, Państwa Komisja Wyborcza odstąpiła od tego stanowiska, wydając w dniu 30 grudnia 2024 r. uchwałę nr 421/2024 w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w

dniu 15 października 2023 r., tym samym uznając skuteczność prawną prawomocnego postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie sygn. akt I NSW 55/24. Postanowieniem tym SN uznał za zasadną skargę komitetu wyborczego na uchwałę PKW nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. Po drugie, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego została powołana w drodze ustawy o SN uchwalonej na podstawie upoważnienia konstytucyjnego (art. 176 ust. 2 Konstytucji) i wyposażona w kompetencje do rozpoznawania spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (art. 26 § 1 pkt 1 pkt 2 ustawy o SN). Organy władzy wykonawczej, w tym Państwowa Komisja Wyborcza, nie posiadają żadnych kompetencji, aby dokonywać oceny ustrojowego statusu jakiegokolwiek sądu i sędziego. Nie posiadają także kompetencji do nieuznawania prawomocnych orzeczeń Sądu Najwyższego, których są adresatem. Takich uprawnień nie można wywieść ani z postanowień Konstytucji, ani postanowień wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, ani tym bardziej z rozstrzygnięć sądów międzynarodowych. W związku z czym jakikolwiek eksces podczas stosowania prawa przez organ władzy publicznej (próba zakwestionowania statusu sędziego, umocowania sądu oraz mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu), w demokratycznym państwie prawa nie może stanowić dla racjonalnego ustawodawcy uzasadnienia ustawowych zmian w organizacji i funkcjonowaniu Sądu Najwyższego.

W świetle powyższego, uzasadnienie uchwalonych zmian oraz argumenty posłów z aktualnej większości parlamentarnej formułowane podczas prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r., które znalazły odzwierciedlenie w treści normatywnej ustawy, a sprowadzające się do zakwestionowania niezależności i konstytucyjnego umocowania Krajowej Rady Sądownictwa oraz do zanegowania statusu sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w tym z powołaniem się na określone orzeczenia TSUE i ETPCz, należy uznać za nieuprawnione i niemające jakichkolwiek uzasadnionych, jurydycznych podstaw. W istocie uchwalone zmiany nie prowadzą do wyłączenia ryzyka kwestionowania orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych dotyczących zarządzonych wyborów Prezydenta RP i wyborów uzupełniających do Senatu (pomimo tego, że władza wykonawcza oraz ustawodawcza i tak nie posiada kompetencji do podważania prawomocnych orzeczeń Sądu Najwyższego), lecz do

wprowadzenia chaosu prawnego, albowiem nie sposób inaczej określić ustawowej próby podważenia statusu sędziów SN – ważności i skuteczności ich powołania oraz posiadanej przez tych sędziów pełnej legitymacji do wykonywania władzy sądowniczej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przechodząc do szczegółowego omówienia kolejnych, zasadniczych motywów odmowy podpisania ustawy i zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy, w pierwszej kolejności podnieść należy, że podstawowe zastrzeżenie związane z przedstawioną mi do podpisu ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. odnosi się co do okoliczności jej uchwalenia w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory Prezydenta RP, zarządzone na dzień 18 maja 2025 r. i wybory uzupełniające do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w województwie małopolskim, w okręgu wyborczym nr 33, zarządzone na dzień 16 marca 2025 r. Zmiany te nastąpiły w okresie krótszym niż 6 miesięcy przed wyznaczoną datą głosowania, a więc w czasie obowiązującej ciszy legislacyjnej.

Cisza legislacyjna jest pewnym okresem czasu przed wyborami, w którym działalność legislacyjna ustawodawcy powinna zostać ograniczona w zakresie, w jakim wprowadzałaby istotne zmiany prawa wyborczego odnoszące się do najbliższych wyborów (A. Pyrżyńska, *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, „Krytyka Prawa, nr 1/2013, s. 221). Instytucja ta jest przejawem tzw. aktywizmu sędziowskiego ze względu na fakt, że została ona wyinterpretowana z art. 2 Konstytucji przez trybunał Konstytucyjny w toku jego działalności orzeczniczej (P. Chybalski, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Granat red., *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2019, s. 250).

Po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż nakaz ciszy legislacyjnej „jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji” w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 31/06. Odniósł się w nim bezpośrednio do międzynarodowych standardów rzetelności wyborów skodyfikowanych w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych z 2002 r. opracowanym przez Europejską Komisję na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisję Wenecką), która działa w ramach systemu instytucjonalnego Rady Europy. We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „[k]onieczne [...] powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym [...], co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem

wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”.

Kolejnym kluczowym orzeczeniem w przedmiocie ciszy legislacyjnej jest wyrok z dnia 28 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kp 3/09, w którym sąd konstytucyjny analizował przepisy dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego. Trybunał zauważył w nim m.in., że: „[...] wymóg zachowania okresu wyłączenia prawa wyborczego spod dokonywania w nim «zmian istotnych» przed samą datą przeprowadzenia wyborów wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z okresu po 2000 r., odpowiadającego na uchybienia związane ze zmianami prawa wyborczego tuż przed wyborami. Został on wprowadzony niedawno, w powiązaniu z *soft law* Rady Europy, w celu zapobieżenia zmianom prawa wyborczego w ostatniej chwili i dla poszanowania praw podmiotowych (por. dezaprobatę TK dla takiej praktyki wyrażoną już w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06)”. Zauważył ponadto, iż: „[...] z dokumentu Komisji Weneckiej (*Kodeks dobrych praktyk wyborczych*) z 2002 r. wynika, że ogólnie niewłaściwe jest podejmowanie nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami. Jednak zasady zawarte w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych* nie mogą stanowić, same w sobie, wzorca kontroli badanej ustawy. Kodeks nie jest bowiem wiążącą Polskę umową międzynarodową. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06) wskazał, że w wypadku prawa wyborczego swoistym *minimum minimorum* powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak sformułowanego wymiaru niedokonywania zmian w prawie wyborczym mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym. [...] Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu, w którym nie są dokonywane ważne zmiany w prawie wyborczym (w stosunku do pierwszej czynności kalendarza wyborczego), jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. Oznacza to, że poszczególne nowelizacje prawa wyborczego powinny być konfrontowane przez Trybunał z tak pojmowanym standardem konstytucyjnym, który wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego”.

W wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., w którym Trybunał orzekał o konstytucyjności licznych zmian prawa wyborczego wprowadzonych na mocy Kodeksu wyborczego (ustawą z dnia 1 sierpnia 2011 r., Dz. U. z 2023 poz. 2408), odniósł się on w przeważającej mierze do granic temporalnych dokonywania zmian w prawie wyborczym: „[w] wyroku o sygn. Kp 3/09

Trybunał stwierdził bowiem, że okres ciszy legislacyjnej powinien być liczony «do daty podjęcia pierwszej czynności wyborczej, tj. do wydania postanowienia o zarządzeniu danych wyborów». Precyzując tę wypowiedź, należy dodać, że okres ten powinien być liczony nie (wstecz) od dnia, w którym Prezydent rzeczywiście zarządził konkretne wybory, gdyż – wobec braku regulacji konstytucyjnej wskazującej termin początkowy, od którego wybory mogą być zarządzane – parlament nigdy nie miałby pewności zachowania wymaganej ciszy legislacyjnej. Sześciomiesięczny okres ciszy legislacyjnej musi być wyznaczony w stosunku do jedynej daty pewnej w świetle Konstytucji, tj. ostatniego dnia, kiedy zarządzenie wyborów jest możliwe”. Dodał ponadto, że: „[...] okres sześciu miesięcy wyłączenia prawa wyborczego od dokonywania w nim istotnych zmian przed wyborami jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji”. Przypomniawszy bowiem, że Komisja Wenecka zaleciła państwom członkowskim, by nie zmieniały prawa wyborczego nie później niż rok przed wyborami lub by określać jego zasady w konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła.

Temporalny zakaz modyfikacji prawa wyborczego przed wyborami odnosi się do tzw. istotnych zmian, przy czym nie jest do końca precyzyjnie określone, o jakiego typu zmiany tutaj chodzi. Trybunał Konstytucyjny częściowo określił ich charakterystykę w wyżej cytowanych orzeczeniach. W wyroku w sprawie o sygn. K 31/06 posłużył się określeniem „czynnik mający istotny wpływ na wynik wyborów” a jako przykłady wskazał: wielkość okręgów wyborczych, wysokość ewentualnych progów wyborczych w systemie proporcjonalnym oraz przyjęty system przeliczania głosów na mandaty (P. Chybalski, *op. cit.*, s. 256). W kolejnym wyroku w sprawie o sygn. akt Kp 3/09 Trybunał podkreślił, że znaczenie ma „ocena głębokości ingerowania przez nową regulację w istniejący system wyborczy” oraz dodał do powyższej listy także: reguły oddawania głosów, zasady członkostwa w komisji wyborczej oraz długość trwania głosowania (jeden dzień lub dłużej). Z kolei w wyroku w sprawie o sygn. akt K 9/11 za istotną zmianę uznał m.in. możliwość dopuszczenia wykorzystywania w kampaniach wyborczych tzw. bilbordów wielkoformatowych. Dokonał w nim także ważnego doprecyzowania stanowiska przyjętego w wyroku w sprawie o sygn. akt K 31/06, podkreślając, że trzy obszary wskazane w tym wyroku są co do istoty obszarami istotnymi dla ewentualnych zmian w prawie wyborczym, natomiast ocena głębokości ingerowania przez nowe unormowania w system wyborczy ma na celu badanie istotności innych zmian prawa wyborczego (*ibidem*).

W doktrynie podkreśla się, że cisza legislacyjna nie może dotyczyć wszystkich modyfikacji w obrębie prawa wyborczego, gdyż byłoby to w istocie nadmierną ingerencją w pozycję prawną ustawodawcy (A. Pyrżyńska, *op.cit.*, s. 225-226). Stąd postulat, aby ograniczenie swobody legislacyjnej prawodawcy było proporcjonalne do celów, jakie ma spełniać dana instytucja prawa wyborczego. Trybunał podkreślał w swym orzecznictwie, że komponenty zbioru prawa wyborczego stanowiące jego „najistotniejsze elementy” nie wykluczają możliwości rozszerzania tego zbioru w przyszłości. W wyroku w sprawie o sygn. Kp 3/09 nakazał w istocie, aby oceniać zmiany prawa wyborczego oceniając „istotność” za każdym razem w odniesieniu do konkretnej nowelizacji prawa (P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 4/2015, s. 17). W wyroku w sprawie o sygn. akt K 9/11 analogicznie zauważył, że wymóg dochowania ciszy legislacyjnej jest odnoszony do każdej zmiany prawa wyborczego z osobna. Dlatego w praktyce Trybunał Konstytucyjny powinien rozważyć *a casu ad casum* „istotność” konkretnej regulacji.

Zmiana prawa wyborczego, która ma zostać wprowadzona ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. dotyczy właściwości Sądu Najwyższego - organu rozstrzygającego o ważności wyborów Prezydenta RP oraz wyborów uzupełniających do Senatu. Wybory Prezydenta RP zostały zarządzane przez Marszałka Sejmu 15 stycznia 2025 r. (postanowieniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2025 r. poz. 48). Tego samego dnia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarządził wybory uzupełniające do Senatu (zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2025 r. poz. 50). Postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP i postanowienie Prezydenta RP w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Senatu weszły w życie z dniem ogłoszenia, to jest z dniem 15 stycznia 2025 r. Tym samym uruchomione zostały dwa kalendarze wyborcze, a kampanie wyborcze wystartowały. Ustawa została natomiast uchwalona przez Sejm 24 stycznia 2025 r. – 9 dni po uruchomieniu całego procesu wyborczego. Jak na wstępie uzasadnienia wniosku zostało wskazane Senat uchwałą z dnia 12 lutego 2025 r. przyjął ustawę bez poprawek. Ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. została przekazana Prezydentowi RP przez Marszałka Sejmu w dniu 17 lutego 2025 r. Aktualnie w przypadku wyborów uzupełniających do Senatu upłynęły wskazane w kalendarzu wyborczym terminy do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej przez organ partii politycznej

o utworzeniu komitetu wyborczego oraz zawiadomienia przez pełnomocnika wyborczego o utworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego lub o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców, a także upłynęły terminy do zgłaszania kandydatów na senatora. Państwowa Komisja Wyborcza dokonała także szeregu czynności wynikających z Kodeksu wyborczego, w tym wskazanych w kalendarzu wyborczym. W przypadku wyborów Prezydenta RP biegnie termin do zawiadamiania Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP oraz termin do zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP. Państwowa Komisja Wyborcza także dokonała już szeregu czynności wynikających z kalendarza wyborczego, w tym podjęła uchwały w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP. Mając na uwadze konstytucyjny termin 21 dni na podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w przedmiocie ustawy, który upływa w dniu 10 marca 2025 r. oraz termin wejścia ustawy w życie (po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia) ustawa weszłaby w życie w przypadku wyborów uzupełniających do Senatu na kilka dni przed dniem głosowania, a w przypadku wyborów Prezydenta RP w czasie trwającej już prawie dwa miesiące kampanii wyborczej i w zaawansowanym stopniu przyjmowania przez PKW zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych i pierwszych rejestracji kandydatów na Prezydenta RP. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. zostały bez wątplenia uchwalone już w okresie trwania ciszy wyborczej w myśl wytycznych określonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zmiany w obrębie prawa wyborczego wprowadzone przez ustawę z dnia 24 stycznia 2025 r., w mojej opinii, należy bez wątplenia zaliczyć do zmian „istotnych”. Po pierwsze, wskazuje na to już sama konstytucyjna ranga wyborów Prezydenta RP i wyborów do Senatu oraz charakter instytucji stwierdzenia ważności wyborów. Instytucja weryfikacja wyborów służy prawidłowości przebiegu procesu, w szczególności w tak kluczowej kwestii, jak należyte – oddające wolę wyborców ustalenie wyników głosowania. Ocenę tę wzmocnia dodatkowo to, że w przypadku wyborów Prezydenta RP podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej ważność wyboru stanowi warunek konieczny do objęcia urzędu przez osobę wybraną w tych wyborach. Po drugie, skład organu stwierdzającego ważność wyborów oraz znajomość skomplikowanych regulacji prawa wyborczego i doświadczenie jego członków są absolutnie kluczowe dla prawidłowości i skuteczności całego procesu wyborczego. Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu Sądu Najwyższego wprowadzone na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, ze zm.) były efektem kompleksowej reformy Sądu Najwyższego i wpisywały się w swobodę ustawodawcy w tym

zakresie. Nie były dokonywane w okresie ciszy legislacyjnej. Do właściwości Izby, zgodnie z art. 26 ustawy o SN, należą wybrane rodzaje spraw leżące w gestii dotychczas funkcjonujących izb Sądu Najwyższego, a przede wszystkim: rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum; jak również inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym). Do kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy również rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych – środka zaskarżenia wprowadzonego do polskiego systemu ochrony prawnej wraz z utworzeniem Izby. Nowo powstały „organ” w ramach Sądu Najwyższego zabrałby zatem zasadniczą część kompetencji z zakresu prawa wyborczego ustawowo przyznanych wyłącznie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przy jednoczesnym zachowaniu tej Izby i tylko na określony czas, z racji epizodyczności rozwiązań ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r.

Jak dotychczas Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wydała szereg orzeczeń w sprawach wyborczych, w których między innymi rozstrzygała o ważności wyborów: do Sejmu i Senatu w 2019 r., do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., Prezydenta RP w 2020 r., do Sejmu i Senatu w 2023 r. oraz referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r., a następnie do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. i uzupełniających do Senatu z dnia 21 lipca 2024 r. Żadne z rozstrzygnięć Sądu Najwyższego wydanych w odniesieniu do wskazanych wyborów nie było kwestionowane przez organy władzy publicznej lub doktrynę, w tym z wykorzystaniem nieuzasadnionej i nieuprawnionej argumentacji podważającej status sędziego SN. W szczególności uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r. w składzie całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NSW 1237/23) stwierdzająca ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. nie była kontestowana przez parlamentarzystów aktualnej większości parlamentarnej.

Moim zdaniem nie ma uzasadnionych podstaw, aby uznać, że zaistniały jakieś „nadzwyczajne okoliczności o charakterze obiektywnym”, które przyznają ustawodawcy prawo do dokonywania zmian w prawie wyborczym w okresie ciszy legislacyjnej. Mamy do czynienia wyłącznie z subiektywnym poglądem o charakterze politycznym kwestionującym status sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw

Publicznych Sądu Najwyższego, a którzy otrzymali nominacje sędziowskie po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Ten subiektywny pogląd sformułowany został na potrzeby polityczne, z pominięciem obowiązującego porządku konstytucyjnego i ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Pogląd ten nigdy też nie był podstawą jakiegokolwiek prawidłowego i wiążącego rozstrzygnięcia uprawnionego organu, wywołującego skutki prawne w postaci zakwestionowania ważności i skuteczności powołań sędziów orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Wyinterpretowanie przez Trybunał Konstytucyjny gwarancji polegającej na powstrzymaniu się ustawodawcy od dokonywania istotnych zmian w przepisach wyborczych przez pewien okres przed właściwymi rodzajowo wyborami ma na celu zachowanie maksymalnego obiektywizmu wprowadzanych zmian. Naturalną cechą funkcjonowania każdej partii politycznej będzie próba kształtowania reguł wyborczych w taki sposób, by były one dla niej korzystne i sprzyjały jej powodzeniu w toku kolejnych elekcji (K. Kozłowski, *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2019, s. 12). Nadzwyczajną okolicznością o charakterze obiektywnym nie mogą być sytuacje, których podłożem jest istniejący spór polityczny między rywalizującymi siłami politycznymi.

W świetle powyższego, w mojej opinii, zmiany wprowadzone ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. naruszają instytucję tzw. ciszy legislacyjnej i tym samym są niezgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego. Okoliczność ta dyskwalifikuje możliwość podpisania ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r.

Mając na uwadze cel i treść art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. oraz jego rzeczywisty skutek ustrojowy, przepis ten, w mojej ocenie, ingeruje w sposób niedopuszczalny w konstytucyjny zakres prerogatywy Prezydenta RP powoływania sędziów, unormowanej w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Na gruncie obowiązującej Konstytucji powoływanie sędziów ukształtowane zostało jako prerogatywa prezydencka, co oznacza, że akt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, akt urzędowy Prezydenta RP polegający na powoływaniu sędziów zwolniony jest z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Taki sposób ukształtowania sposobu powoływania sędziów posiada

fundamentalne znaczenie dla określenia konsekwencji związanych z wydawaniem tego aktu. Ukształtowanie aktu powoływania sędziów jako prerogatywy prezydenckiej pociąga za sobą dużą samodzielność Prezydenta RP w dokonywaniu aktu nominacji. Choć wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie określonej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieodzownym elementem służącym zapoczątkowaniu tej procedury (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09), decyzja o powołaniu osoby wskazanej we wniosku należy do Prezydenta RP.

Konsekwencją umiejscowienia prerogatywy Prezydenta RP w przepisach Konstytucji jest oczywisty, na gruncie budowy hierarchicznego systemu źródeł prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji) i na gruncie art. 8 ust. 1 Konstytucji, wniosek, że przepis ustawowy, a tym bardziej przepis aktu umiejscowionego poniżej ustawy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, nie może w żaden sposób ograniczać prawa Prezydenta RP do powołania określonej osoby na stanowisko sędziego, jeśli tylko z takim wnioskiem zwróci się KRS. Ponadto w polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie lub ograniczanie zakresu aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera takiej procedury, ale też nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym, a tym bardziej w aktach umiejscowionych poniżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa (por. wyrok TK z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17 oraz 11 grudnia 2023, sygn. akt Kp 1/23).

Zakwestionowanie statusu sędziów Sądu Najwyższego powołanych przez Prezydenta RP, na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, prowadzi do niemającego umocowania w Konstytucji wkroczenia w sferę kompetencji organów w zakresie dotyczącym sądownictwa, w wyniku którego doszłoby do podważenia statusu konkretnej osoby umocowanej do orzekania. To z kolei prowadził do naruszenia zasady wyrażonej w art. 179 Konstytucji, zgodnie z którą „sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony”. Tymczasem przepisy Konstytucji regulujące powoływanie sędziów nie przewidują możliwości oceny i weryfikacji postanowień nominacyjnych Prezydenta RP. Akt powołania sędziego ma charakter ostateczny i nie podlega kontroli sądowej, ani instancyjnej, jak również w innych trybach. Wielokrotnie potwierdzał to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach dotyczących charakteru prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziego i niedopuszczalności poddawania jej kontroli sądowej (wyroki z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17; 11 września

2017 r., sygn. akt K 10/17; 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19; 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21; z 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19). Wielokrotnie potwierdzał to także Naczelny Sąd Administracyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie (zob. m.in. postanowienia z dnia: 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1882/12; 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1881/12; 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1889/12; 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17 i 1 sierpnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17, a także wyrok z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. akt III FSK 3626/21).

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

Ustrojodawca decydując, że akt powołania ma charakter prerogatywy prezydenckiej, wyłączył na poziomie konstytucyjnym możliwość istnienia jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego tego aktu. Oznacza to również, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność i bezwzględną (*erga omnes*) skuteczność prawną aktu urzędowego Prezydenta RP wydanego w oparciu o art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Tym samym niemożliwe jest kwestionowanie inwestytury sędziego, czyli prawa do wykonywania przez niego władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania (por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt

K 3/17). Umocowany konstytucyjnie polski sędzia z chwilą powołania i objęcia urzędu jest więc w każdym wypadku sędzią pełnoprawnym, o niepodważalnym statusie. Powyższe oceny potwierdza szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (powołane powyżej wyroki TK z dnia: 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17, 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19, 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19, 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20, 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19).

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

Kwestia konstytucyjności ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz konstytucyjnej procedury powoływania sędziów przez Prezydenta RP, jak i kształtowania organów krajowego wymiaru sprawiedliwości w kontekście art. 6 ust. 1 Konwencji była już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku w sprawie o sygn. akt K 12/18 Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że ukształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodne z Konstytucją. Wskazał, że KRS jest wprawdzie organem konstytucyjnym, lecz jednocześnie ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej. Dlatego „[...] z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady” (podobnie w wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/07). Z kolei w wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt U 2/20, w którym Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego podjętej w składzie Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20), która kwestionowała prawo do orzekania sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa uznał, że uchwała trzech połączonych Izb SN z dnia 23 stycznia 2020 r. jest „niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa charakter tego przepisu jako samodzielnej podstawy skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS, a więc jako samodzielnej, zupełnej i wystarczającej regulacji prawnej umożliwiającej wykonywanie przez Prezydenta RP wskazanej w tym przepisie kompetencji. Akt powołania sędziego oznacza bowiem jego upoważnienie do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyroki TK: o sygn. K 18/09 i z dnia 24 października 2017 r. o sygn. K 3/17). Nie ma w tym wypadku znaczenia, czy akt podustawowy wprost stwierdza, że sędzia danej kategorii w ogóle nie może orzekać, czy też nie może orzekać w generalnie określonych wypadkach, co znacznie ogranicza skutek przewidziany w art. 179 Konstytucji, niwecząc jego istotę jako przepisu podlegającego bezpośredniemu stosowaniu przez Prezydenta RP (por. wyrok o sygn. K 3/17). Z art. 179 Konstytucji nie można pogodzić procedury, w której inny niż Prezydent RP, organ państwa dokonuje weryfikacji powołania sędziego na podstawie normy podkonstytucyjnej, a także dokonuje łączenia stwierdzonych uchybień procesu kreacyjnego z możliwością zakwestionowania orzeczeń wydanych przez sędziego. To Prezydent RP, na podstawie art. 179 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy kandydat objęty wnioskiem KRS spełnia ustawowe kryteria powołania na urząd sędziego”.

W postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 1/20, Trybunał Konstytucyjny nawiązał zarówno do kwestii ukształtowania składu KRS, niekonstytucyjności

uchwały trzech połączonych Izb SN z dnia 23 stycznia 2020 r., jak i prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej powoływania sędziów uznając, że: „[...] SN, dokonał arbitralnej politycznej oceny poprawności wyboru KRS oraz uznał, że wnioski KRS do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego stanowią przyczynę wadliwości tego powołania. Prowadzi to w efekcie do obalenia konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP dotyczącej powołania na urząd sędziego kandydatów wyłonionych przez KRS. Zatem SN, nie negując wprost prawa Prezydenta RP w tym względzie, odebrał osobom przez niego powołanym na urząd sędziego prawo do sądenia, przyznane przez Prezydenta RP samodzielnie i nieodwołalnie w ramach prerogatywy”. Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że: „W rezultacie wydanej uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. zamierzony przez SN skutek ma być taki, że osoby powołane do SN na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym w ustawie nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. wprowadzie „uzyskują status sędziego, z tego atrybutami i gwarancjami, w tym zwłaszcza niezawisłością, immunitetem, czy nieusuwalnością, ale bez prawa do orzekania. (...) Ostatecznym efektem uchwały Sądu Najwyższego jest zatem nadanie tym sędziom statusu sędziów *de facto* w stanie spoczynku, wbrew jakimkolwiek podstawom, zasadom i regułom prawnym, konstytucyjnym czy ustawowym, a to w drodze i formie uchwały Sądu Najwyższego, mającej jakoby tylko wyjaśniać wątpliwości prawne samego Sądu Najwyższego”.

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

sygn. akt P 13/19 oraz postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 16/08) przypomniał, że powołanie sędziego jest prerogatywą Prezydenta RP, która w obecnie obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli, dlatego nie jest możliwe wykreowanie takiej procedury kontroli ani na poziomie konwencyjnym, ani na poziomie ustawowym.

Stanowisko dotyczące bezwzględnej skuteczności powołania sędziego przez Prezydenta RP zajął również Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 4 listopada 2021 r. (sygn. akt III FSK 3626/21) wskazał, że: „Sędzia sądu administracyjnego bądź asesor sądowy w wojewódzkim sądzie administracyjnym, powołany do sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest sędzią Rzeczypospolitej Polskiej i sędzią europejskim w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) oraz art. 6 ust. 1-3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1), a także art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), także wówczas, gdy procedura poprzedzająca jego powołanie mogła być dotknięta wadami. Innymi słowy, w aspekcie unijnych i konwencyjnych standardów prawa do sądu można uznać, że jeżeli w składzie orzekającym wojewódzkiego sądu administracyjnego zasiada sędzia bądź asesor sądowy spełniający konstytucyjne standardy niezależności, niezawisłości i bezstronności, nawet, jeżeli został powołany przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., to taki sąd należy uznać za sąd europejski w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.”.

Podkreślenia wymaga, że już kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał naruszenie zasad konstytucyjnych dotyczących zakresu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (np. wyroki z dnia: 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06, 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07, 27 maja 2008 r., sygn. akt 57/06 czy 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07), przy czym nigdy wskazanie na wadliwość procedury nominacyjnej w Krajowej Radzie Sądownictwa nie skutkowało podważaniem skuteczności powołań sędziowskich. Szczególnego odnotowania wymaga wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego z uzasadnienia wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. SK 43/06, w którym uznał, że powołanie na stanowisko sędziego z naruszeniem Konstytucji „[...] nie musi prowadzić do wadliwości wszystkich aktów

indywidualnych wydanych na podstawie tego przepisu (...) Nie doszło wszakże do powołania na stanowiska sędziowskie osób, które nie spełniałyby wymogów ustawowych. Osoby powołane na stanowiska sędziowskie mają wszystkie wymagane przez prawo kwalifikacje do zajmowania tych stanowisk. W tym kontekście stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy nie uzasadnia kwestionowania legalności aktów powołania sędziów wydanych po przeprowadzeniu postępowania przy zastosowaniu kryteriów oceny określonych na podstawie wymienionego przepisu. Za przedstawioną tutaj oceną skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przemawia również konieczność zapewnienia stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, a także zasada zaufania jednostki do państwa i prawa, nakazująca ochronę sytuacji prawnych osób powołanych na stanowiska sędziowskie na podstawie dotychczasowych przepisów”. W dalszej części argumentacji Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że „[...] wzruszenie aktów indywidualnych lub wznowienie postępowania nie jest dopuszczalne, jeżeli prowadziłyby do powstania skutków niezgodnych z Konstytucją. Z tych względów nie ma konstytucyjnych podstaw do wznawiania postępowań prowadzonych w celu obsadzenia stanowisk sędziowskich. Osoby, których kandydatury zostały odrzucone przy zastosowaniu kryteriów oceny określonych na podstawie zakwestionowanego przepisu ustawowego, będą miały możliwość ponownego ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie na zasadach określonych w przepisach, które powinny zostać ustanowione po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”.

Sędziowie SN powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie wprowadzonym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, posiadają w pełni ten sam status, jak sędziowie powołani przed rokiem 2018, a więc przysługuje im taka sama władza sądownicza jak pozostałym sędziom. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ich statusu. Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. w istocie podważa status sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W praktyce oznacza to, iż sędziowie zostają ograniczeni w zakresie swej inwestytury, która została im nadana na czas nieoznaczony przez Prezydenta RP w postanowieniu o powołaniu. Ustawodawca dokonuje tym samym niedopuszczalnej zmiany „stanu normatywnego”, czyli niezgodnie z Konstytucją i obowiązującym ustawodawstwem ingeruje w personalny aspekt ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, nie tylko oceniając skuteczność powołania sędziego, ale wprost podważając skutki prawne postanowień Prezydenta RP o powołaniu sędziego. Tymczasem w zakresie kompetencji Sejmu i Senatu nie

mieszczą się kwestie dotyczące kontroli wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, w tym również prerogatywy wynikającej z art. 179 Konstytucji. Kontrola taka prowadziłaby do modyfikacji normy konstytucyjnej zawartej we wskazanym przepisie poprzez przyznanie władzy wykonawczej lub sądowniczej uprawnienia do oceny powołania sędziego, a w konsekwencji do decydowania o tym, który spośród sędziów będzie uprawniony do wykonywania władzy sądowniczej, a który sędzia zostanie tej władzy w praktyce pozbawiony.

Uregulowane na poziomie konstytucyjnym uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów, skutkujące nadaniem władzy jurysdykcyjnej, jest wyrazem oddziaływania i hamowania władz Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta stanowi fundamentalną zasadę ustrojową, a także, w równym stopniu, służy innemu celowi – ochronie jednostki przed skoncentrowaniem władzy państwowej w ośrodku jednej z władz. W świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, natomiast wypełnianie władzy wykonawczej powierzono Prezydentowi RP i Radzie Ministrów. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy (wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Rozdzielenie władz oznacza przede wszystkim zakaz ingerencji w istotę danej władzy. Zakaz ten wyznacza nie tylko dopuszczany ustawowo zakres przedmiotowy działania poszczególnych władz, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwa. Zasada równowagi władz polega natomiast przede wszystkim na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej (wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Równowagę władz oznacza, że żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r., prowadzi do przełamania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami. Przepis ten prowadzi do modyfikacji normy konstytucyjnej zawartej w art. 179 Konstytucji poprzez przyznanie sobie przez parlament uprawnienia do oceny zakresu powołania sędziego, a w konsekwencji do decydowania o tym,

który spośród sędziów będzie uprawniony do wykonywania władzy sądowniczej w pełnym zakresie, a któremu sędziemu zakres tej władzy zostanie ograniczony albo wyłączony.

Reasumując w tej części, muszę jeszcze raz podkreślić, że konstytucyjny kształt kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza możliwość negowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego. Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. jest więc niezgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji i nie powinien stać się elementem obowiązującego porządku prawnego.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.”. Powołany przepis wprowadza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Rozumiana jest ona jako obowiązek stworzenia sędziemu takich warunków pracy, aby mógł w zgodzie z własnym sumieniem i w pełni bezstronnie sprawować swój urząd oraz być niezagrożonym jakimikolwiek naciskami – czy to zewnętrznymi, czy wewnętrznymi. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2015 r. w sprawie o sygn. akt Kp 1/15: „Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98). Ponadto, jak wskazuje TSUE, wewnętrzny aspekt niezawisłości sędziego łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu, a także względem ich odpowiednich interesów, w odniesieniu do toczącego się przed sądem sporu. Czynnikiem ten wiąże się z koniecznością zachowania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu sędziego w rozstrzygnięciu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyroki TSUE w sprawach: C-506/04; C-222/13; C-203/14). Wyklucza to w istocie procedurę kwestionowania generalnego prawa sędziego do orzekania oraz weryfikowania prawidłowości postępowania poprzedzającego powołanie sędziego przez Prezydenta RP, jako podstawę zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania (tak TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20).

Zasada niezawisłości sędziowskiej pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą niezależności sądów określoną w art. 173 Konstytucji. Łączy je wspólny cel – ochrona sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz sądów będących organami państwa, tworzących władzę sądowniczą. Można zatem stwierdzić, że te dwie zasady są ze sobą nierozzerwalnie

połączone (wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W pojęciu niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że sędzia funkcjonujący w warunkach zagrożenia poddawaniu ocenie pod kątem trybu powołania, nie będzie sędzią niezawisłym. Obawa o ciągle kwestionowanie jego statusu uniemożliwi mu wolne od nacisków wykonywanie jego kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż sytuacja, w której władza ustawodawcza wprost kwestionuje w wydanym przez siebie akcie prawnym status sędziów SN, w tym również w aspekcie ich niezależności i bezstronności, w istocie wpływa na niezależność ogółu sędziów poprzez wskazanie oczekiwanego przez władzę ustawodawczą sposobu oceny prawidłowości powoływania sędziów. Można bowiem zasadnie uznać, iż przyjęcie przez ustawodawcę określonego poglądu na zakres nominacji sędziowskich, co potwierdza treść i skutek art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. oraz uzasadnienie uchwalenia tej regulacji, może stanowić narzędzie nacisku na sędziów niespełniających oczekiwań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i tym samym godzić w ich niezawisłość.

W związku z powyższym należy uznać, iż art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. jest niezgodny z art. 178 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji i również z tej przyczyny nie powinien stać się elementem obowiązującego porządku prawnego.

Konstytucyjne unormowanie Sądu Najwyższego, należy ujmować w kilku płaszczyznach. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sąd Najwyższy, obok sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Konstytucja zastrzega przy tym „normalność” i stabilizację wymiaru sprawiedliwości, stanowiąc w art. 175 ust. 2, iż sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny. Chociaż w świetle art. 183 ust. 1 Konstytucji podstawowe zadanie Sądu Najwyższego polega na sprawowaniu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, to zarazem, zgodnie z art. 183 ust. 2 Konstytucji Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach, które wykraczają poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości lub nadzór judykacyjny. Chodzi w szczególności o sytuacje, „gdy sądy działają jako organ kontroli innych aktów władzy publicznej rozstrzygających sprawy jednostek po to, aby ustrzec je przed arbitralnością władzy” (wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2020, sygn. akt. I NO 89/20). Do kompetencji tych, w sposób niewątpliwy, zalicza się sprawy wynikające z prawa wyborczego, które ustawodawca

przekazał do właściwości Sądu Najwyższego, takie jak stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i do Senatu oraz rozpoznawanie protestów wyborczych przeciwko ważności tych wyborów (art. 101 Konstytucji), stwierdzanie ważności wyborów Prezydenta RP oraz rozpatrywanie protestów przeciwko ważności tych wyborów (art. 129 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). Jak na wstępie uzasadnienia mojego wniosku zostało wskazane, Sądu Najwyższego dotyczy także zapowiedź konstytucyjna z art. 176 ust. 2 Konstytucji: ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy, a także zasada równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji).

Z powyższego płyną trzy zasadnicze wnioski: po pierwsze, ustrojodawca powierza kompetencje w zakresie kontroli ważności wyborów Prezydenta RP Sądowi Najwyższemu jako takiemu, czyli jako organowi władzy sędziowskiej, a nie personalnie należącym do niego sędziom. Po drugie, ustawodawca zwykły jest upoważniony do bliższego określenia ustroju i właściwości oraz postępowania także przed Sądem Najwyższym, w tym do określenia jego wewnętrznej struktury organizacyjnej, nie zaś do różnicowania kompetencji indywidualnych sędziów SN ze względu na jakiegokolwiek kryterium, w tym długości stażu orzeczniczego. Po trzecie, Konstytucja dopuszcza ustanowienie sądu wyjątkowego tylko na czas wojny.

W pełni zgadzam się z opinią Sądu Najwyższego przedstawioną do ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r., że rozwiązanie ustawowe, które powierza sprawowanie funkcji stwierdzania ważności wyborów Prezydenta RP oraz wyborów uzupełniających do Senatu zarządzonych w 2025 r. grupie 15 najstarszych służbą sędziów Sądu Najwyższego budzi zastrzeżenia także w wymiarze, jaki wiąże się z faktycznym ukształtowaniem przez ustawodawcę konkretnego składu sądu rozpoznającego sprawę. Parlament, przyjmując rozwiązanie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. przesądził jednoznacznie, którzy konkretni sędziowie spośród sędziów Sądu Najwyższego zostali wytypowani do rozstrzygnięcia wskazanych spraw. Rozwiązanie przyjęte w art. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. oznacza wkroczenie przez ustawodawcę w obszar zastrzeżony dla władzy sędziowskiej. Przejawia się w tym, że w wyniku zastosowania wprowadzonej regulacji ustawodawca dokonał arbitralnego wyboru pewnej grupy sędziów, którym powierzył orzekanie w sprawach wyborczych. Zastosowane przez ustawodawcę kryterium długości trwania służby na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego sprowadza się w skutku do indywidualnego wskazania konkretnych osób, ponieważ okres ich sędziowskiego stażu można precyzyjnie określić, w tym na podstawie publicznie dostępnych informacji. Skutkiem tego jest rozstrzygnięcie, które w drodze ustawy *de facto* wybiera wskazanych sędziów SN i w ten sposób tworzy skład sędziowski powołany do stwierdzenia

ważności wyborów Prezydenta RP i wyborów uzupełniających do Senatu, zarządzonych w dniu 15 stycznia 2025 r. Prowadzi to zatem do naruszenia zasady równoważnia się władz i niezależności władzy sądowniczej, w tym wymiarze, jaki wiąże się z zadecydowaniem przez władzę ustawodawczą o konkretnej, personalnej obsadzie sądu, rozstrzygającego konkretną sprawę. Nie można pominąć faktu, że dzieje się to w sytuacji, gdy przedstawiciele władzy wykonawczej nie wykonują, pomimo ciężącego na nich obowiązku prawnego, podjętych zgodnie z prawem orzeczeń Sądu Najwyższego, zapadłych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Nie są również pozbawione podstaw oceny sformułowane w debacie publicznej, że ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. ustanawia także swoisty „sąd wyjątkowy” w składzie 15 sędziów SN, ulokowany poza strukturą organizacyjną aktualnych Izb Sądu Najwyższego i mający działać w warunkach pokoju, co tym samym rodzi wątpliwość o zgodności takiego rozwiązania z art. 175 ust. 2 Konstytucji.

Za uzasadnione uznaję również oceny, które zostały podniesione podczas prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie o rażącej niespójności zakresu przedmiotowego ustawy. Parlament ograniczył się wyłącznie do zmian w zakresie wyborów Prezydenta RP i wyborów uzupełniających do Senatu, zarządzonych w 2025 r. W art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 stycznia 2025 r. pominięta została natomiast kwestia możliwych przedterminowych wyborów do Sejmu (a tym samym do Senatu) oraz możliwego referendum ogólnokrajowego. W sytuacji przeprowadzenia ewentualnych, przedterminowych wyborów do Sejmu i Senatu lub odbycia się referendum ogólnokrajowego właściwość zachowałaby Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Doszłoby do dualizmu we właściwości Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych. Ustawodawca nie kierował się zatem zapewnieniem spójności prawa w tym zakresie. Taka rozbieżność regulacyjna stoi w opozycji do wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady poprawnej legislacji. Ponadto zauważyć należy, że z uwagi na stan faktyczny związany z datami procedowania nad ustawą, art. 2 i art. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2025 r. stracił w dużej części normatywne znaczenie i zamierzony cel. W przypadku środków odwoławczych od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej związanych z rejestracją komitetów wyborczych lub kandydatów na senatorów nie będzie możliwa zmiana właściwości Sądu Najwyższego w sposób, o którym mowa w tych przepisach. Pełną kognicje do potencjalnych środków

odwoławczych (skarg) zachowała Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, niezależnie od tego czy faktycznie były one wnoszone.

Przedstawiając Wysokiej Izbie powyższe zastrzeżenia do ustawy 24 stycznia 2025 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2025 r., wobec przytoczonych jednoznacznych argumentów prawnych i faktycznych, wyrażam przekonanie, że Sejm, dokonując powtórnej oceny przyjętych w tej ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie wątpliwości.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive script. The signature is positioned on the right side of the page, below the main text block.