



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 2268

Warszawa, 19 lutego 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Marszałku,

Powiadamiam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r.**

- o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Kodeks wyborczy.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Pana Zbigniewa Boguckiego.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 15 lutego 2026 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 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Kodeks wyborczy.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 29 stycznia 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Kodeks wyborczy (dalej również jako: ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r.). Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 2108, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów w dniu 29 grudnia 2025 r. Za przyjęciem ustawy podczas III czytania projektu ustawy w Sejmie głosowało 232 posłów, 183 posłów głosowało przeciw, a 12 posłów wstrzymało się od głosu. W głosowaniu nie brało udziału 33 posłów.

W dniu 28 stycznia 2026 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej podjął uchwałę o przyjęciu ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. bez poprawek. Za wnioskiem o przyjęcie ustawy bez poprawek głosowało 79 senatorów, przeciw głosowało 28 senatorów, nikt z senatorów nie wstrzymał się od głosu.

Uchwalona ustawa w tak doniosłej ustrojowo sprawie nie jest więc wynikiem konsensusu wszystkich sił politycznych w Sejmie i Senacie.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. wprowadza zmiany w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej jako: ustawa o KRS) oraz w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792; dalej jako: Kodeks wyborczy). Ustawa obejmuje rozwiązania – co do zasady – zbieżne z ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, którą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skierował do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej i która w całości została uznana przez Trybunał za niezgodną z Konstytucją w wyroku z dnia 20 listopada 2025 r. (sygn. akt Kp 2/24).

W zakresie modyfikacji wprowadzanych do ustawy o KRS ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. wprowadza zasadę wyboru przez sędziów 15 członków KRS (dodawany art. 11f ust. 1 ustawy o KRS), w miejsce dotychczasowego rozwiązania powoływania tych członków KRS przez Sejm (uchylany art. 9a ustawy o KRS). Wprowadza także zasadę, iż wybór 15 członków KRS powoływanych spośród sędziów będzie dokonywany przez wszystkich sędziów, w wyborach bezpośrednich i tajnych a także określa, iż sędziowie wszystkich rodzajów sądów będą mieli swoją reprezentację w KRS (sądy apelacyjne, okręgowe i rejonowe, NSA, sądy administracyjne, sądy wojskowe). W zakresie biernego prawa wyborczego dla sędziów przewiduje natomiast wymóg posiadania co najmniej 10-letniego stażu na stanowisku sędziego, w tym minimum 5-letniego stażu na aktualnie zajmowanym stanowisku (nowy art. 11f ust. 2 ustawy o KRS). Z kolei czynne prawo wyborcze mieliby wszyscy sędziowie w stanie czynnym (nowy art. 11f ust. 3 ustawy o KRS).

W myśl ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. prawo zgłaszania kandydatów mają grupy 50 sędziów oraz Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych i Krajowa Rada Notarialna – po 1 kandydacie (dodawany art. 11j ust. 1 i 2 ustawy o KRS), a wybory zarządza oraz przeprowadza Państwowa Komisja Wyborcza, która także przeprowadza wysłuchania publiczne kandydatów na członków KRS (nowy art. 11p ustawy o KRS). Protesty wyborcze natomiast rozpatruje Naczelny Sąd Administracyjny (nowy art. 11t ustawy o KRS).

Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2026 r. członkowie KRS nie mogą pełnić funkcji w sądownictwie, a pełnione funkcje wygasająby wraz z wyborem na członka KRS (nowy art. 13a ustawy o KRS). Ponadto członkowie KRS nie mogą w czasie pełnienia mandatu zgłosić kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie (nowy art. 13b ustawy o KRS).

Zgodnie z dodanym do ustawy o KRS art. 27a przy KRS działałaby Rada Społeczna, która przedstawiałaby opinie w sprawach związanych z oceną przez KRS kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych, jak również w innych sprawach należących do zadań KRS.

Natomiast w zakresie zmiany Kodeksu wyborczego ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. wprowadza przepis kompetencyjny określający, że Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje zadania związane z przeprowadzeniem wyborów sędziów na członków KRS (dodawany art. 160 § 3b Kodeksu wyborczego).

W myśl art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. wybory sędziów na członków KRS miałyby zostać zarządzone przez PKW w terminie 21 dni od dnia wejścia ustawy w życie, a wybory miałyby się odbyć nie później niż 3 miesiące od uchwały o ich zarządzeniu. Zgodnie z art. 6 ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W trakcie przyjmowania przez Rząd projektu ustawy oraz podczas prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie nad ustawą były podnoszone liczne uwagi i zastrzeżenia dotyczące zakresu projektowanych rozwiązań, w szczególności wskazujące na ich niezgodność z Konstytucją.

Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z dnia 10 grudnia 2025 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa negatywnie zaopiniowała projekt ustawy. W opinii Rady: „Wprowadzane zmiany są głęboko sprzeczne z fundamentalnymi zasadami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), zasadą zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 i 2) oraz zasadą równowagi władz (art. 10 ust. 1)”. Krajowa Rada Sądownictwa przypominała: „że przedłożony projekt jest w istocie powtórzeniem rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, co do których Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2025 r. (sygn. Kp 2/24) w ramach kontroli prewencyjnej orzekł o ich niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”. W części szczegółowej opinii Krajowa Rada Sądownictwa skrytykowała m.in. przywrócenie modelu wyboru wszystkich piętnastu członków-sędziów Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie przez korporację sędziowską w ramach wyborów bezpośrednich i tajnych, bez jakiegokolwiek udziału przedstawicieli wybranych przez Naród w wyborach powszechnych lub innych czynników społecznych. W opinii Rady mechanizm ten „całkowicie eliminuje demokratyczną legitymację Krajowej Rady Sądownictwa - konstytucyjnego organu państwa, który uczestniczy w powoływaniu

sędziów na wszystkie stanowiska sędziowskie w Rzeczypospolitej Polskiej i stoi na straży niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów” (s. 2 opinii). Rada odniosła się także negatywnie do koncepcji ograniczenia biernego prawa wyborczego sędziów. Zdaniem KRS wymóg co najmniej dziesięcioletniego stażu ogólnego na stanowisku sędziego oraz co najmniej pięcioletniego stażu na aktualnie zajmowanym stanowisku wyklucza z kandydowania tysiące sędziów powołanych po 2018 r. oraz sędziów, którzy w ciągu ostatnich pięciu lat awansowali do sądu wyższego rzędu. Ponadto tworzy dwie kategorie sędziów: uprzywilejowaną grupę „starych” sędziów oraz sędziów „drugiej kategorii”, którym odmawia się konstytucyjnego prawa do udziału w kształtowaniu organu stojącego na straży ich niezawisłości. Krajowa Rada Sądownictwa skrytykowała również mechanizm głosowania przewidujący, że każdy z sędziów dysponuje 15 głosami, jako sprzeczny z ideą reprezentatywności i pluralizmu (s. 3 opinii).

Z kolei Sąd Najwyższy w opinii z dnia 1 grudnia 2025 r., pt. „Uwagi do projektu ustawy z dnia 19 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa” (BSA I.021.75.2025), jednoznacznie negatywnie ocenił próbę „powrotu” do modelu wyboru sędziów do KRS obowiązującego przed ustawą nowelizującą KRS. Uznał, że jednoznacznie negatywna opinia co do proponowanych rozwiązań znajduje wyrażnie potwierdzenie w dwóch rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 czerwca 2017 r. (K 5/17) oraz 20 listopada 2025 r. (Kp 2/24). Dodał ponadto, iż: „Zgodnie z art. 187 Konstytucji RP, ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Przepis ten upoważnia ustawodawcę do określenia zasad wyboru członków KRS i nieprzypadkowo (wbrew sugestiom zwolenników modelu kooptacyjnego) nie przesądza o tym, że tzw. sędziowska część Rady (15 z 25 członków) ma być wybierana przez sędziów (inaczej niż wskazano w tym przepisie w odniesieniu do członków KRS wybieranych przez inne gremia). Konstytucja w przeciwieństwie do zasiadających w Radzie reprezentantów innych władz nie precyzuje, że mają być oni wybierani „przez sędziów”, lecz jedynie „spośród sędziów”. Odesłanie w art. 187 ust. 4 Konstytucji do ustawy, która ma określić sposób wyboru członków KRS, pozwala nie tylko na urzeczywistnienie modelu demokratycznego, lecz także na demokratyzację tej procedury poprzez przypisanie sposobu wylaniania Rady przynajmniej pośrednio woli obywateli, a to z powodu pozostawienia w tym zakresie rozstrzygnięcia władzy demokratycznie wybranej – posłom, senatorom oraz Prezydentowi RP” (s. 5 opinii). Sąd Najwyższy ocenił, że zmiana modelu wyboru sędziów na członków KRS jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2, w związku z art. 104 ust. 1 i w związku z art. 96 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Najwyższy jako niezgodne z szeregiem przepisów Konstytucji ocenił ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziów (s. 6 opinii). Uznał ponadto za niezgodne z Konstytucją

rozszerzenie zakresu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego o sprawy dotyczące rozpatrywania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady (dodawany art. 111 ust. 8–10 ustawy o KRS) oraz rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady (dodawany art. 111 ust. 1–4 ustawy o KRS). W tym zakresie Sąd Najwyższy nawiązał do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/24 i w konkluzji stwierdził, że projektowane przepisy są niezgodne z art. 184 w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (s.7-8 opinii).

Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w opinii do ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 619) z dnia 27 stycznia 2026 r., odniosło się krytycznie do ograniczeń wprowadzonych w ustawie z dnia 23 stycznia 2026 r. w zakresie prawa kandydowania na członka Rady (co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej pięcioletni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego określonego sądu) oraz ograniczeń związanych z pełnieniem funkcji w sądownictwie dla członków KRS. Biuro Legislacyjne stwierdziło, że powyższe ograniczenia są sprzeczne ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. sprawie o sygn. akt K 25/07. Trybunał podkreślił mianowicie, że „Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie”. Dodał ponadto, że: „Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i wybór do KRS – każdy sędzia może też zostać powołany na stanowisko prezesa albo wiceprezesa sądu, w którym zasiada”.

Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu uznało również, że zadania Państwowej Komisji Wyborczej polegają w przeważającej mierze na wydawaniu indywidualnych aktów stosowania prawa albo mają wymiar czysto organizacyjny. Jednak „na PKW zostały nałożone również obowiązki polegające na określeniu wzoru zgłoszenia kandydata na członka Rady, wzoru wykazu sędziów popierających takie zgłoszenie, wzoru karty do głosowania oraz wzoru protokołu głosowania (art. 11h ust. 2 pkt 6 i 7), a także formy i porządku wysłuchania publicznego (art. 11p ust. 6). Zadania te mają charakter regulacyjny, w związku z czym uchwały PKW dotyczące tych kwestii będą raczej źródłem norm aniżeli aktami stosowania prawa” (s. 11 opinii). Jednocześnie Biuro podkreśliło, że „ustrojodawca nie zaliczył uchwał PKW do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Potrzebna jest wobec tego refleksja, czy istotnie to PKW powinna regulować kwestie, które wykraczają poza samo stosowanie prawa, zwłaszcza

że adresatami tych regulacji nie są podmioty pozostających z PKW w relacji podległości organizacyjnej” (s. 12 opinii).

Podobnie jak Krajowa Rada Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu wyraziło swe wątpliwości odnośnie do zasadności przekazania kompetencji SN w zakresie kontroli prawidłowości rozstrzygnięć PKW Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. W tym zakresie sformułowało wątpliwości co do zgodności takich regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Krytyczne uwagi do projektu ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. przedstawił także Prezes NSA, który zauważył m.in., że wybór kandydatów do KRS (a ostatecznie także członków KRS) z ramienia sądownictwa administracyjnego (NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych) powinien być zarezerwowany wyłącznie dla sędziów sądów administracyjnych. Podkreślił, że: „Sędziowie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat sędziów sądów administracyjnych. Jest to związane z odmienną drogą do objęcia stanowiska sędziego sądu administracyjnego, której wyrazem jest m.in. odrębna regulacja w zakresie wymagań stawianych kandydatom na to stanowisko. Sędziowie sądów administracyjnych często wywodzą się z innych zawodów prawniczych lub są pracownikami naukowymi. Ich dorobek zawodowy oraz zdolność wykonywania zawodu sędziego bywają nieznane w środowisku sędziów reprezentujących pozostałe sądy” (s. 2 opinii). Prezes NSA negatywnie ocenił także propozycję przyznania prawa zgłaszania kandydata na sędziego - członka KRS organom samorządów prawniczych: Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych i Krajowej Radzie Notarialnej z racji choćby tego, że sam fakt ścisłej współpracy tych organów z wymiarem sprawiedliwości, nie uzasadnia przyznania im tak daleko idących uprawnień. Z racji tego, że do zadań Krajowej Rady Sądownictwa należy stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, kandydatów na sędziów-członków KRS powinni zgłaszać sędziowie.

Podobnie jak i inne podmioty opiniujące, także Prezes NSA odniósł się krytycznie do rozwiązań ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. w zakresie prawa kandydowania na członka KRS w kontekście wymogu posiadania co najmniej dziesięcioletniego stażu na stanowisku sędziego, w tym co najmniej pięcioletniego stażu na aktualnie zajmowanym stanowisku. „Odnosząc te uwagi do sytuacji sędziów sądów administracyjnych, należy wskazać, że projektowane przepisy mogą pozbawić prawa do ubiegania się o członkostwo w KRS wielu sędziów, którzy jakkolwiek nie mają jeszcze dziesięcioletniego stażu na stanowisku sędziego, w tym co najmniej pięcioletniego stażu na aktualnie zajmowanym stanowisku, to jednak posiadają ogromne doświadczenie zawodowe. Sędziami sądów administracyjnych zostają bowiem osoby,

które wykonywały wcześniej przez wiele lat inne zawody prawnicze albo uzyskały tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych” (s. 3-4 opinii).

Zgodność z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu. Dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji jest nie tylko pierwszym zobowiązaniem Prezydenta RP, ale też jego podstawowym zadaniem, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji. Jednym ze środków w dyspozycji Prezydenta RP w tym obszarze jest uprawnienie do odmowy podpisania ustawy oraz przekazanie jej z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

Przeprowadzona analiza okoliczności, które miały leż u podstaw uchwalenia ustawy oraz dokonana ocena treści normatywnej ustawy i jej potencjalnych skutków ustrojowych wskazują, że ustawa z dnia 23 stycznia 2026 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 próbę derogacji z systemu zgodnego z Konstytucją modelu wyboru sędziów na członków do Krajowej Rady Sądownictwa i zastąpienie go modelem korporacyjno-kurialnym, nieuzasadnione i celowe ograniczenie biernego prawa wyborczego dużej grupy sędziów oraz niekonstytucyjne rozszerzenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego o niektóre sprawy dotyczące zaskarżania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej i rozpatrywania protestów wyborczych.

Przed przejściem do szczegółowego uzasadnienia moich motywów odmowy podpisania ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r., mając na uwadze treść uzasadnienia do projektu ustawy oraz podejmowane przez aktualną koalicję rządzącą niekonstytucyjne działania odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości, w tym bezpodstawnie kwestionujące status określonej grupy sędziów w Polsce i wydawane przez nich orzeczenia, konieczne jest przedstawienie następujących uwag i zastrzeżeń o charakterze ogólnym:

Rzekoma wadliwość podstaw prawnych funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, nigdy nie została skutecznie zakwestionowana w procedurze kontroli konstytucyjności. Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 12/18 Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności art. 9a ustawy o KRS po zmianach wprowadzonych wyżej powołaną ustawą nowelizującą. Trybunał

uznał, że przepis ten jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wynik oceny prawnej Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności przepisów określonej ustawy z Konstytucją, w tym przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny argumentacja, nie mogą podlegać odmiennej i wiążącej ocenie jakiegokolwiek organu państwowego, ani trybunału międzynarodowego lub ponadnarodowego. W świetle Konstytucji tylko Trybunał Konstytucyjny ma wyłączność na dokonywanie oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych i wiążącej wykładni przepisów Konstytucji. Zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 Konstytucji wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Rada Ministrów, Sejm i Senat są zatem związane treścią sentencji wyroku Trybunału. Organy te nie posiadają 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 interpretacji przepisów prawa wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za wykładnię *contra legem*.

Aktualny, normatywnie uregulowany sposób wyboru sędziów na członków KRS, w pełni zgodny z Konstytucją, nie może stanowić jakiegokolwiek uzasadnienia dla uznania o braku przymiotu niezależności KRS. W konsekwencji nie może stanowić okoliczności dyskwalifikującej: ważność i skuteczność prawomocnej uchwały KRS w sprawie wyboru na urząd sędziego, a następnie ważność i skuteczność wykonania prerogatywy przez Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Obowiązujące unormowania ustawy o KRS w zakresie wyborów jej członków nie skutkują naruszeniem zasad dotyczących podziału władz oraz zasady odrębności i niezależności sądów w sferze wykonywania przez Radę jej funkcji. Na płaszczyźnie jurydycznej brak jest jakichkolwiek przekonujących argumentów, aby obowiązujące unormowania ustawy o KRS stwarzały zagrożenie dla realizowania przez Radę zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Decydującym czynnikiem zapewniającym realizację tego zadania są bowiem nie tyle kwestie obsady personalnej *ad casum*, lecz pozycja Rady w systemie organów państwa.

Prawidłową ocenę o instytucjonalnej niezależności KRS należy przeprowadzać w oparciu o całokształt regulacji dotyczących KRS na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, a nie na podstawie manifestów politycznych lub sofizmatów. O instytucjonalnej niezależności KRS świadczą następujące cechy:

- a) organizacyjne i kompetencyjne wyodrębnienie organu i to na poziomie konstytucyjnym – (art. 186 ust. 1 Konstytucji) – KRS działa jako jednolity organ niezależnie od tego, jaką pozycję zajmują członkowie tego organu;
- b) brak bezpośredniego nadzoru na działalnością KRS ze strony władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej;
- c) osobisty charakter udziału członków KRS w jej składzie, co oznacza, że nie istnieje możliwość przekazywania tego uprawnienia do wykonania innym podmiotom;
- d) konstytucyjny sposób ukształtowania składu KRS – z art. 187 ust. 1 Konstytucji wynika jej mieszany charakter, który łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości i osoba powołana przez Prezydenta RP) oraz przedstawicieli władzy ustawodawczej (4 posłów i 2 senatorów); regulacje dotyczące liczby 15 sędziów do KRS mają umocowanie konstytucyjne, a ich pozycja w KRS w ujęciu liczbowym decyduje o niezależności tego organu i o efektywności pracy (zob. wyroki TK o sygn. akt: K 3/98, K 25/07 i K 40/07);
- e) członkostwo w KRS jest niezależne od pełnionych funkcji lub wykonywanego zawodu, a osoby wchodzące w jej skład nie są związane instrukcjami podmiotów, które je powołały albo wybrały; istotą członkostwa w Radzie jest bowiem podejmowanie zadań, które mieszczą się w jej konstytucyjnych ramach, a więc stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- f) KRS działa jako jednolity organ w formie uchwał – mieszany skład KRS nie prowadzi do różnicowania statusu prawnego członka KRS; waga głosu każdego członka Rady jest taka sama;
- g) uprawnienie KRS do kształtowania wewnętrznej struktury – możliwość ustalenia przez samą Radę wewnętrznego trybu działania w przyjętym przez siebie regulaminie oraz podejmowanie decyzji przez Radę na posiedzeniach w formie uchwał gwarantuje odrębność i niezależność KRS od innych organów państwa; w tym zakresie podkreślenia wymaga, że w wyniku nowelizacji ustawy o KRS w dniu 8 grudnia 2017 r., ustawodawca wprowadził obligatoryjną i istotną dla gwarancji niezależności wytyczną, że Rada, określając szczegółowy tryb swojego działania, kieruje się potrzebą zapewnienia dostępności informacji o postępowaniu przed Radą oraz wyczerpującej informacji o kandydatach i powodach, dla których przedstawiono wnioski o powołanie danej osoby do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego (art. 22 ust. 1a ustawy o KRS);

- h) dopuszczalność działania, w ramach określonych Konstytucją, przy pomocy organów wewnętrznych – art. 187 ust. 2 Konstytucji określa podstawowe elementy organizacji wewnętrznej KRS; przepis ten wymaga, aby wewnętrznymi organami byli co najmniej przewodniczący Rady oraz 2 wiceprzewodniczących;
- i) kadencyjność – posłużenie się przez ustrojodawcę zasadą kadencyjności oznacza, że pełnienie funkcji wybranego członka KRS podlega ochronie prawnej polegającej na wzmocnieniu jej stabilności, a w konsekwencji niezależności całego organu; w orzecznictwie TK i doktrynie podkreśla się, że kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów lub organów stojących na straży tej wartości (zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 i przywołaną w nim literaturę);

Ustawodawca wprowadził również szereg innych rozwiązań zapewniających niezależność, bezstronność i transparentność działania KRS, w tym w wyniku nowelizacji z dnia 8 grudnia 2017 r. Zaliczyć do nich można przede wszystkim:

- a) jawność postępowania i głosowania, w tym wymóg transmitowania posiedzeń plenarnych za pośrednictwem Internetu (art. 20 ust. 1 i art. 20 ust. 2); tego rozwiązania nie było w czasach rządu KO-PSL;
- b) wyłączenie z mocy prawa lub na wniosek członka KRS w określonych sprawach (art. 28);
- c) ustawowy zakaz jednolitego składu członków zespołu przy przygotowywaniu sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu KRS (art. 31 ust. 1a i ust. 2);
- d) obligatoryjność uzasadnienia uchwały Rady w sprawach indywidualnych.

Sędziowie – członkowie KRS muszą się również kierować zasadami i wartościami wynikającymi ze Zbioru Zasad Etyki Zawodu Sędziów (zob. treść uchwały Nr 25/2017 Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie ogłoszenia ujednoliconego tekstu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że brak jest uzasadnionych podstaw do twierdzenia o braku niezależności i bezstronności Krajowej Rady Sądownictwa, Instytucjonalna niezależność KRS zabezpieczona jest na poziomie konstytucyjnym i w ustawie o KRS - w zakresie dozwolonym i wyznaczonym przez art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Jako punkt odniesienia projektodawca ustawy powołał się w uzasadnieniu do projektu ustawy na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz na niektóre i wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego (por. s. 1-10 uzasadnienia projektu ustawy). Nie zostało natomiast w żadnej

mierze uwzględnione przez projektodawcę orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który badał zreformowany model Krajowej Rady Sądownictwa. Nie przeanalizowano również argumentów, które legły u podstaw reformy Krajowej Rady Sądownictwa w 2018 roku. Wskazując arbitralnie, że dotychczasowy model nie jest zgodny z przepisami Konstytucji, projektodawca nie powołał się na żadne z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które potwierdzałyby taką tezę.

W uzasadnieniu do projektu ustawy całkowicie pominięto, że jedna z podstaw projektu ustawy - uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. wydana w składzie trzech połączonych izb Sądu Najwyższego (BSA1-4110-1/20) - została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją (wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20). Projektodawca pominął przy tym szereg istotnych orzeczeń Sądu Najwyższego jednoznacznie stwierdzających brak podstaw prawnych do kwestionowania statusu Krajowej Rady Sądownictwa, ważności i skuteczności jej uchwał oraz niepodważalności prerogatywy Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

W kontekście powołanego w uzasadnieniu do projektu ustawy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, projektodawca całkowicie przemilczał fakt, iż wyroki NSA (na kanwie wyroku NSA z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18), zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 października 2021 r. (sygn. akt K 3/21). Trybunał uznał za niekonstytucyjne uprawnienie sądów (w tym NSA) do pomijania przepisów Konstytucji przy ocenianiu statusu sędziów i statusu Krajowej Rady Sądownictwa. Według TK, NSA nie może „posiłkować się” prawem unijnym, aby uchylać skutki uchwał KRS czy podważać akty powołania sędziów.

Wskazana w uzasadnieniu do projektu ustawy uchwała Sejmu z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym (s. 11 uzasadnienia) nie ma charakteru prawotwórczego, została podjęta przez aktualną większość parlamentarną z przekroczeniem kompetencji i narusza szereg przepisów Konstytucji – art. 7 w związku z art. 87 ust. 1, art. 10 w związku z art. 186 i art. 190 ust. 1 Konstytucji. Nie może stanowić żadnego uzasadnienia do zmian w prawie.

Przywoływane przez projektodawcę w uzasadnieniu do projektu ustawy orzecznictwo sądów międzynarodowych nie jest źródłem prawa w Polsce i nie może służyć do oceny konstytucyjności przepisów krajowych. W polskim porządku konstytucyjnym tylko wyroki Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygają o obowiązującym w Polsce zakresie rozumienia norm Konstytucji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego organizacja systemu sądownictwa w Polsce nie należy do kompetencji Unii Europejskiej, a także innych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Oceny przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach należy odnieść także do składu i sposobu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa.

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

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

Z kolei w wyroku o sygn. akt P 7/20 Trybunał Konstytucyjny zawarł następujący pogląd: „Oczywiste jest, że w wypadku norm wydawanych przez TSUE kognicja Trybunału nie obejmuje kontroli zgodności z Konstytucją orzecznictwa TSUE mieszczącego się w ramach kompetencji przekazanych, przy poszanowaniu polskiej tożsamości konstytucyjnej oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności. Jeżeli jednak TSUE przekroczy granice powierzonych kompetencji oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności, albo wkroczy arbitralnie w obszar tożsamości konstytucyjnej nie jest wykluczona trybunalska kontrola takiej normotwórczej działalności TSUE (kontrola *ultra vires*) pod kątem zgodności norm wydawanych przez TSUE z Konstytucją RP. Pozostawienie poza kontrolą TK konstytucyjności jakichkolwiek norm prawa obowiązujących mających na jakiegokolwiek podstawie obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej oznaczałoby przyzwoleństwo na rezygnację z suwerenności w jej aspekcie prawnym”.

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

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że ETPCz musi działać w ramach wyznaczonych mu zadań konwencyjnych oraz z poszanowaniem Konstytucji. Podkreślił ponadto, że ustawa zasadnicza nie dopuszcza, aby poprzez konwencyjną procedurę kontroli ETPCz ingerował w ustrój Polski, w szczególności, aby poprzez swe orzeczenia tworzył normy pozwalające na

przedefiniowanie treści konstytucyjnych. TK podkreślił ponadto, że: „Na straży Konstytucji stoi Trybunał Konstytucyjny, który nie może pozwolić, by sprzeczne z Konstytucją normy konwencyjne – wywiedzione w trybie orzeczniczym i wchodzące do systemu krajowego z pominięciem procedury ratyfikacji – wywoływały wobec Polski jakiegokolwiek skutki, czy to w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, czy w płaszczyźnie prawa krajowego. Naruszałoby to Konstytucję, a więc i suwerenność państwa polskiego.”.

Tak więc założenia przyjęte przy konstruowaniu ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. są błędne i w konsekwencji błędy te rzutują na rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie. *De lege lata* nie ma uzasadnionego konstytucyjnie uzasadnienia do zmiany ustawy o KRS. Niekonstytucyjne rozwiązania dotyczące sposobu kształtowania składu Rady, do których chce powrócić aktualna większość parlamentarna, zostały usunięte poprzez przyjęcie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Przedstawione mi do podpisu rozwiązania nie wynikają z uwarunkowań prawnych wynikających z Konstytucji, ale z chęci przyjęcia przez aktualną koalicję rządzącą rozwiązań służących realizacji jej celów politycznych, które w skutku prowadziłyby do oligarchizacji wymiaru sprawiedliwości. Władza sądownicza jest uosobieniem majestatu Rzeczypospolitej Polskiej, wymiar sprawiedliwości służy ochronie interesów obywateli, a nie realizacji politycznych interesów rządzących aktualnie formacji politycznych lub partykularnych interesów niektórych środowisk sędziowskich.

Powyżej przedstawione argumenty dobitnie też pokazują, że w ramach planu politycznego nazwanego „przywracaniem praworządności” została wytworzona fikcja wadliwości Krajowej Rady Sądownictwa jako przyczynek do kwestionowania statusu określonej grupy sędziów i ich orzeczeń oraz dalszych działań mających na celu polityczne podporządkowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce. W istocie zachowania te doprowadziły do chaosu w wymiarze sprawiedliwości na niespotykaną skalę oraz ujawnienia silnego aktywizmu politycznego niektórych środowisk sędziowskich, kosztem obywateli i ich konstytucyjnego prawa do sądu. Każdego dnia rządów aktualnej koalicji jesteśmy świadkami destrukcji przez nią fundamentów Konstytucji oraz wymiaru sprawiedliwości i konstytucyjnego prawa jednostki do sądu. Wywołany przez aktualną koalicję rządzącą chaos w wymiarze sprawiedliwości uruchomił nieakceptowalny w demokratycznym państwie prawa proces ekscesów orzeczniczych kwestionujących niezgodnie z Konstytucją status Krajowej Rady Sądownictwa i sędziów powołanych po 2018 roku.

Jeszcze raz podkreślam, że obecnie obowiązująca ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodna z Konstytucją, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w

sprawie o sygn. akt K 12/18. I tej oceny nie może podważać żadna partia polityczna, ani też żaden organ władzy publicznej. Tym samym przedstawiane przy przyjmowaniu ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. argumenty o sprzeczności sposobu wyboru sędziów – członków KRS przez Sejm z Konstytucją, prowadzącej do braku bezstronności i niezależności tego organu, następnie rzutującego na ważność i skuteczność powołań sędziowskich, są oczywiście błędne i nie mogą uzasadniać zmian ustawowych w zakresie przedstawionym mi do podpisu.

Moim fundamentalnym zastrzeżeniem dotyczącym ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. jest próba zmiany przez aktualną większość parlamentarną obowiązującego demokratycznego sposobu wyboru sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa na rzecz systemu korporacyjno-kurialnego. Okoliczność ta całkowicie dyskwalifikuje możliwość podpisania przez mnie ustawy, a obszernie uzasadnienie w tym zakresie przedstawiam poniżej.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Na mocy art. 187 ust. 1 Konstytucji KRS składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, oraz 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących (art. 187 ust. 2). Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata (art. 187 ust. 3). Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4).

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym. Jej status został uregulowany w rozdziale VIII Konstytucji „Sądy i trybunały”. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest jednak organem władzy sądowniczej. Tego statusu nie daje jej systemowe umiejscowienie w Konstytucji. Pokazuje to w szczególności art. 186 Konstytucji, zgodnie z którym „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem zrównoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (zob. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” z. 5/1994, s. 3-18). Jednak samo istnienie rady sądowniczej w konstytucyjnym systemie organów władzy publicznej nie jest konieczną ani

typową cechą współczesnego państwa (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, s. 1). Instytucja taka nie była też wpisana w polską tradycję ustrojową. Pojawiła się dopiero w okresie transformacji po 1989 r. Koncepcja jej powołania wiązała się z potrzebą zapewnienia ochrony niezawisłości sędziowskiej. Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101; zob. art. 60 ust. 3 zmienionej konstytucji PRL). Kształt Rady określiła po raz pierwszy ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Od początku swego istnienia KRS została ukształtowana jako organ o mieszanym składzie, uwzględniający przedstawicieli wszystkich trzech władz, z liczebną przewagą reprezentantów środowiska sędziowskiego. Kompetencje Rady dotyczyły współudziału w podejmowaniu decyzji personalnych dotyczących sędziów – ustawodawca uczynił z KRS koniecznego uczestnika w procesie podejmowania decyzji o powołaniu sędziego. Konstytucja z 1997 r. utrzymała ten organ w systemie, czyniąc go już na poziomie konstytucyjnym odpowiedzialnym za strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucja podniosła rangę i rolę KRS w systemie.

Z wyroków Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielny, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą. KRS zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Trybunał Konstytucyjny z konstytucyjnego zadania Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów wywodził obowiązek ustawodawcy do wyposażenia tego organu w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wykonania tego zadania (zob. wyroki z: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków sędziów (17 osób) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta (1 osoba) i parlament (6 osób), że jest traktowana jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej (zob. wyrok TK o sygn. K 12/03).

Krajowej Rady Sądownictwa nie można jednak w żaden sposób traktować jako organu samorządowego czy przedstawicielskiego sędziów polskich. Wskazuje na to sposób jej powoływania a zwłaszcza jej konstytucyjnie określony skład obejmujący oprócz sędziów także przedstawicieli innych organów władzy. Podnosi się przy tym, że sędzia nie może być jednocześnie przedstawicielem organu władzy państwowej i członkiem samorządu zawodowego (zob. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17).

Jednocześnie zadaniem KRS jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji, w szczególności chodzi o urzeczywistnienie tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej. KRS jest instytucją, która gwarantuje to współdziałanie. To powoduje, że Rada jest forum wymiany i ścierania się stanowisk, a to czyni z niej organ, w którym powinien być prowadzony dialog przedstawicieli władzy ustawodawczej (posłowie i senatorowie), wykonawczej (osoba powołana przez Prezydenta, Minister Sprawiedliwości) i sądowniczej (sędziowie) dotyczący strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. I ten dialog jest najwyższą wartością warunkującą specyfikę tego organu. Liczebna przewaga przedstawicieli jednej władzy w strukturze KRS nie może marginalizować znaczenia członków wybieranych przez Sejm, Senat, a także członków wchodzących w skład Rady z urzędu czy osoby powołanej przez Prezydenta RP. Zgodnie z Konstytucją, Rada liczy bowiem 25 członków, którzy mają równy głos w sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17).

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale Konstytucja nie określa samej Rady jako niezależnej albo niezawisłej w rozumieniu analogicznym do znaczenia tych pojęć w art. 173 (odrębność i niezależność sądownictwa), czy art. 178 ust. 1. Konstytucji (niezawisłość sędziego). Takiego określenia nie znajdziemy także w ustawie o KRS. Nie oznacza jednak, że Konstytucja i obowiązująca ustawa o KRS nie przewidują gwarancji niezależności, bezstronności i rzetelności działania tego organu (o czym była obszernie mowa powyżej).

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że Krajowej Rady Sądownictwa nie da się zakwalifikować do jednej z trzech władz składających się na klasyczny trójpodział. Z drugiej jednak strony podkreśla się, że, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, Rada przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji, jakim jest prawo do sądu (szerzej zob. w: A. Zieliński, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, Państwo i Prawo, nr 6/1993, s. 84-

85; T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, Przegląd Sądowy, nr 5/1994, s. 3-18; tenże, *Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Jus et lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. A. Strzembosza*, red. A. Dębiński, A. Grześkowiak, K. Wiak, Lublin 2002, s. 257- 266; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. T IV. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, *komentarz do art. 186, s. 2-4, komentarz do art. 187, s. 2-3; tenże, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 333; P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 61-90; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 691- 696).

Podsumowując powyższe należy skonstatować, że KRS jest samodzielnym konstytucyjnym organem państwa, a nie organem samorządu zawodowego sędziów. Zakres działania Rady łączy się, co prawda, ze sferą władzy sądowniczej, niemniej jednak pełni ona w stosunku do tej władzy jedynie funkcje gwarancyjne i organizacyjne. Jako niepowiązany ściśle z innymi władzami organ państwa, KRS „wymyka się” z klasycznego trójpodziału władzy określonego w art. 10 ust. 2 Konstytucji, albowiem jej rola polega przede wszystkim na stabilizowaniu i harmonizowaniu wzajemnych relacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w tych sferach, które dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wykonując funkcje i zadania wskazane w art. 186 ust. 1 Konstytucji, oddziałuje ona w różny sposób i w różnych formach prawnych na organy wszystkich trzech władz, a dzięki swojemu mieszanemu składowi staje się także forum stałej debaty przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej nad przestrzeganiem powierzonych pieczy Rady zasad ustrojowych.

Jak powyżej zostało wskazane aktualnie obowiązujący model wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa wskazany w art. 9a ustawy o KRS odpowiada konstytucyjnie dopuszczalnemu działaniu ustawodawcy. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. K 5/17) już na poziomie interpretacji przepisów Konstytucji brak jest podstaw do przyjęcia wniosku, że wybór sędziów do KRS może nastąpić wyłącznie przez innych sędziów. Nowelizacja ustawy o KRS z dnia 8 grudnia 2017 r. nie zmieniła konstytucyjnego celu KRS, nie zmodyfikowała substratu osobowego, w szczególności w zakresie liczby sędziów - reprezentacji środowiska sędziowskiego, ani nie wprowadziła dodatkowych, nieistniejących w Konstytucji kryteriów, które ograniczyłyby bierne prawo wyborcze danej grupy, określonej w art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji.

Sam fakt wyboru sędziów do KRS przez Sejm nie powoduje, aby wybrani sędziowie stawali się przedstawicielami parlamentu w Radzie. Pozostają oni przecież członkami władzy sądowniczej (por. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Sejm, realizując swą funkcję kreacyjną, dokonuje obsady personalnej szeregu istotnych, niezależnych urzędów państwowych (np. powołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego) i w tym kontekście nie podnosi się zarzutów powiązania tych organów władzy z władzą ustawodawczą. Dokonanie wyboru sędziów-członków KRS kończy rolę Sejmu, nie ma on bowiem uprawnień do oceny działalności członków KRS, a tym bardziej prawa do ich odwołania. Sejm nie ma uprawnień do wpływania na sytuację sędziego-członka KRS, w szczególności nie może go odwołać, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o KRS, mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych sytuacjach, tj. w razie: 1) śmierci; 2) zrzeczenia się mandatu; 3) wygaśnięcia mandatu posła albo senatora; 4) wygaśnięcia albo rozwiązania stosunku służbowego sędziego; 5) przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

Przywoływany fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem samorządu sędziowskiego, lecz niezależnym organem państwa, uprawnia do przyjęcia wniosku, iż przyznanie Sejmowi kompetencji do wyboru jej członków wpisuje się w wykonywanie przewidzianej Konstytucją kreacyjnej funkcji parlamentu. Dokonany przez Sejm wybór sędziów-członków KRS jest też istotnie ograniczony w kontekście wyboru konkretnych osób. Sejm nie może bowiem wybrać do KRS dowolnych sędziów spośród ogółu osób pełniących czynną służbę sędziowską, lecz jedynie tych spośród nich, którzy zostaną zaproponowani przez samych sędziów lub społeczeństwo. Ponadto, przewidziany w ustawie o KRS kształt procedur wewnątrzparlamentarnych oraz zasadniczy wymóg dokonania wyboru kwalifikowaną większością głosów istotnie wpływają na racjonalność rozstrzygnięć parlamentu, ale w żadnym wypadku nie można uznać, że jest to niedozwolona ingerencja w ten zakres kompetencji władzy sądowniczej, który jest chroniony konstytucyjną zasadą separacji m.in. przez art. 173 Konstytucji. Rozwiązanie normatywne zgodnie z którym sędziowie-członkowie KRS wybierani są przez Sejm, nie tylko nie narusza Konstytucji, lecz wręcz pełniej przyczynia się do realizacji szeregu konstytucyjnych zasad ustrojowych – zasady suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji) oraz zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Aktualny model wyboru sędziów-członków KRS przez Sejm jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji. Jako

optymalny, ponieważ odpowiadający naczelnym zasadom ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, powinien nadal być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Przedstawiona mi do podpisu ustawa poprzez uchylenie art. 9a oraz art. 11a-11e i wprowadzenie nowych art. 11f-11v przywraca model wyboru wszystkich piętnastu członków sędziów Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie przez korporację sędziowską w ramach wyborów bezpośrednich i tajnych, bez jakiegokolwiek udziału przedstawicieli wybranych przez Naród w wyborach powszechnych lub innych czynników społecznych. Zgodnie z art. 11f ust. 1, na członków Rady wybierani będą wyłącznie przez sędziów: jeden sędzia Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów apelacyjnych, trzech sędziów sądów okręgowych, sześciu sędziów sądów rejonowych, jeden sędzia sądu wojskowego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Taki model wyboru całkowicie eliminuje demokratyczną legitymację Krajowej Rady Sądownictwa – konstytucyjnego organu władzy publicznej, który uczestniczy w powoływaniu sędziów i stoi na straży niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Skutkiem ustrojowym ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. byłoby to, że KRS jako konstytucyjny organ decydujący o karierach zawodowych około dziesięciu tysięcy sędziów, na wszystkich szczeblach sądów w Polsce, nie posiadałby żadnej, choćby nawet pośredniej legitymacji pochodzącej od suwerena – Narodu (art. 4 Konstytucji). Jednocześnie model ten prowadziłby do niedopuszczalnego zaburzenia równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r., gdyby stała się elementem obowiązującego porządku prawnego, doprowadziłaby do tego, że władza sądownicza sama konstytuowałaby organ kontrolujący jej skład osobowy i decydujący o awansach. Uczyniłaby KRS organem zamkniętym i pozbawionym jakiegokolwiek kontroli społecznej, a tym samym strukturą sprzeczną z istotą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Na takie rozwiązanie i skutki nie może być mojej zgody. Jako strażnik Konstytucji nie podpiszę ustawy stanowiącej powrót do obowiązującego przed 2018 r. modelu korporacyjnego-kurialnego, będącego zaprzeczeniem modelu demokratycznego, opierającego się na prawie obywateli do ukształtowania bezpośrednio lub pośrednio składu wszystkich władz, w tym Krajowej Rady Sądownictwa i władzy sądowniczej, które to prawo obywateli jest realizowane przez funkcję kreacyjną Sejmu (art. 104 ust. 1 Konstytucji). Nie może być mojej zgody, aby powróciły czasy minione, w których wąska grupa sędziów decydowała o dostępie do urzędu sędziego lub awansach na szczeblach sądownictwa z pominięciem efektywnej kontroli Narodu. Mówię więc: stop oligarchizacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce, wprowadzanej pod sztandarem „przywracania praworządności”.

Przechodząc do szczegółowej oceny prawnokonstytucyjnej ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. w zakresie zmiany modelu wyborów sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, wskazuje, że zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W formule tej zawarte są dwie powiązane ze sobą, lecz zarazem odrębne zasady: zasada państwa prawnego oraz zasada państwa demokratycznego, zgodnie z którą każda władza publiczna powinna wywodzić swoje umocowanie z woli obywateli jako suwerena. Zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza, iż wszystkie organy państwa muszą mieć legitymację demokratyczną, zgodnie zaś z zasadą sprawowania władzy określoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji legitymację tę uzyskują w wyborach bezpośrednich, w których uczestniczą wszyscy uprawnieni obywatele lub pośredni przez swoich przedstawicieli, którymi zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji są posłowie. Pośrednie sprawowanie władzy przez Naród wyraża się zatem w funkcji kreacyjnej Sejmu, który uprawniony jest do kreowania instytucji państwa w drodze ustawowej, jak również uprawniony do wyboru członków tych organów i instytucji. Nie wyklucza to współdziałania Sejmu z innymi organami państwa, np. z Senatem, czego przykładem jest wybór Rzecznika Praw Dziecka.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady suwerenności Narodu oraz sprawowania władzy bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli wynika zakaz przeniesienia z przedstawicieli Narodu – Sejmu uprawnienia do kreowania organów państwa, wyboru członków organów państwa, piastunów konstytucyjnych organów państwa na inne podmioty – samorządy zawodowe. Stanowiłoby to pozbawienie Narodu części suwerennej władzy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 maja 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 15/04 wskazał, że: „art. 4 Konstytucji formułuje zasadę zwierzchnictwa Narodu, której treścią jest uznanie woli Narodu jako jedynego źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy. Oznacza to, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna ani organizacja.”. Zasada zwierzchnictwa Narodu oznacza nie tylko, że władza powinna być sprawowana w imieniu i w interesie Narodu, ale również z jego optymalnym udziałem.

Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy „W demokracji wszelka władza państwowa pochodzi od obywateli, którzy sprawują ją w wyborach, przede wszystkim za pośrednictwem organów prawodawczych, wykonawczych oraz władzy sądowniczej. Dla zapewnienia standardów państwa prawa każda władza powinna posiadać legitymację demokratyczną, która bezpośrednio lub pośrednio ma swe źródło w woli suwerena (tzw. łańcuch legitymacji demokratycznej). Sędziowie nie stanowią przy tym grupy niepodlegającej demokratycznym regułom, nie są bowiem reprezentantami, eksterytorialnej, pozapaństwowej

władzy nad państwem i jego obywatelami. Przeciwnie, podobnie jak piastuni innych władz państwa, podlegają regułom wynikającym z konstytucyjnej zasady państwa demokratycznego, choć w wypadku sędziów reguły te muszą być godzone z konstytucyjnymi gwarancjami niezawisłości w sprawowaniu urzędu. Dla uznania, iż dysponują legitymacją demokratyczną, reprezentanci poszczególnych władz nie muszą być wybierani bezpośrednio przez obywateli. Konstytucyjnie niezbędny jest natomiast, tzw. nieprzerwany łańcuch legitymizacji. O ile nic innego nie wynika z samej Konstytucji, wystarczające jest pośrednie powiązanie legitymizacyjne, które jest ustanawiane przez nieprzerwany łańcuch legitymizacji od obywateli poprzez wybraną przez nich reprezentację do organów, którym powierzono zadania państwowe. Zasada demokracji i wymaganie istnienia nieprzerwanego łańcucha legitymizacji w powyższym znaczeniu stanowi fundament ustrojowy dotyczący także organów władzy sądowniczej. Stanowi zatem podstawowy parametr dla oceny, czy przyjęty przez ustawodawcę w ustawie kształt ustrojowy organów władzy publicznej tam, gdzie sposób wyboru piastunów tych organów ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy jest zgodny z art. 2 i art. 4 Konstytucji. Z tych względów standardom konstytucyjnym wynikającym z powoływanych przepisów nie może odpowiadać sposób nominacji według tzw. modelu kooptacyjno-korporacyjnego, lecz obecnie istniejący sposób powoływania sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa według standardu tzw. łańcucha demokratycznej legitymizacji tego organu, tym bardziej, że zgodność z Konstytucją obecnego modelu wzmocniło domniemanie konstytucyjności wyroku TK z 25 marca 2019 r., K 12/18 (OTK ZU poz. 17/2019).” „Wybór członków konstytucyjnego organu kolegialnego, takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa jest podstawowym elementem demokratycznego państwa prawa. Jest on realizowany albo w drodze demokracji pośredniej – z reguły wyboru dokonywanego przez parlament wyłaniany w drodze wyborów powszechnych – albo w drodze demokracji bezpośredniej – wyborów powszechnych. Wszelkie inne rozwiązania mają charakter degradujący wybory do tego organu konstytucyjnego z uwagi na zawężenie liczby obywateli biorących w nich udział. Jest to podyktowane prostym argumentem, gdzie uczestnictwo obywateli w procesie wyborczym oraz reprezentacja różnorodnych społecznych interesów jest kluczowe dla zachowania legitymacji i sprawiedliwości systemu politycznego. Odejście od ww. zasady na rzecz korporacjonizmu zawodowego środowiska sędziowskiego jest w istocie kierunkiem odwrotnym od postulowanego w debacie publicznej, odbierającym większości społeczeństwa wpływ na kształt Krajowej Rady Sądownictwa i polityki kadrowej sądownictwa polskiego.”.

W świetle powyższego, art. 187 ust. 4 w związku z ust. 1 pkt 2 Konstytucji doznaje oczywistego ograniczenia wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz

zasady sprawowania władzy przez Narodów bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. W ramach swobody ustawodawczej nie jest możliwe powierzenie funkcji kreacji składu Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie określonej grupie sędziów i w sposób określony w ustawie, to jest z istotnym ograniczeniem biernego prawa wyborczego oraz kwotowymi zasadami głosowania. Aktualny zaś model wyboru sędziów do KRS w pełni odpowiada art. 2 i art. 4 Konstytucji.

Motywy odmowy podpisania przeze mnie ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. jest także niezgodne z Konstytucją ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziów w wyborach na członka Rady.

Zgodnie z dodawanym do ustawy o KRS art. 11f ust. 2: „Prawo kandydowania na członka Rady, o którym mowa w ust. 1, przysługuje sędziemu, który w dniu głosowania pozostaje w stanie czynnym i ma co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej pięcioletni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego wojskowego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu garnizonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego albo sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.”. Przepis ten wprowadza podwójny cenzus stażowy w biernym prawie wyborczym dla sędziego: 1) wymóg 10-letniego stażu na stanowisku sędziego oraz 2) wymóg co najmniej 5-letniego stażu na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego. Długość staży nie została powiązana z przepisami określającymi wymagania co do czasu, przez który osoba ubiegająca o awans w strukturze sądownictwa powszechnego lub o powołanie do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. art. 63 § 1 i art. 64 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego lub sądu apelacyjnego, art. 30 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 o Sądzie Najwyższym oraz § 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2022 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zakresie powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego i sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego). Przepis art. 11f ust. 2 pomija fakt objęcia urzędu sędziego przez osoby wywodzące się z innych zawodów prawnych (prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, radców Prokuraturii Generalnej RP) oraz z przedstawicieli nauki (profesorów lub doktorów habilitowanych nauk prawnych), a więc osoby legitymujący się częstokroć bardzo dużym dorobkiem i doświadczeniem zawodowym. Odnotować należy, że osoby wywodzące się z innych zawodów prawniczych muszą dla objęcia urzędu stanowiska sędziego legitymować się odpowiednim stażem – dla sędziego sądu okręgowego – 6 lat, dla sędziego sądu apelacyjnego – 9 lat, dla sędziego Sądu Najwyższego i

Naczelnego Sądu Administracyjnego – 10 lat. Osoby te mają więc bardzo duże doświadczenie i wiedzę z zakresu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Podwójne ograniczenie biernego prawa wyborczej nie uwzględnia również faktu objęcia urzędu sędziego przez osoby, które wcześniej pracowały przez wiele lat w wymiarze sprawiedliwości na stanowiskach: asesorów sądowych, referendarzy sądowych czy asystentów sędziów.

Tak konstrukcja jest nie tylko arbitralna i nieproporcjonalna, ale przy uwzględnieniu dotychczasowych antykonstytucyjnych działań aktualnej koalicji rządzącej wobec organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, stanowi potwierdzenie, że rzeczywistym celem tej regulacji jest wyłączenie możliwości kandydowania do KRS sędziów, którzy zostali powołani przez Prezydenta RP na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Wyklucza z kandydowania ponad 3 tysiące sędziów powołanych po 2018 r., którzy posiadają bogate doświadczenie zawodowe zdobyte przed powołaniem oraz wyklucza wszystkich sędziów, którzy w ciągu ostatnich 5 lat awansowali do sądu wyższego rzędu po wielu latach wzorowej, niezawisłej służby dla dobra wymiaru sprawiedliwości i obywateli. Wyklucza profesjonalistów, którzy zgodnie z prawem zostali powołani przez Prezydenta RP, a wcześniej przeszli transparentne postępowania przed KRS. Takie rozwiązanie tworzy 2 kategorie sędziów: uprzywilejowaną grupę „starych” sędziów oraz stygmatyzowaną grupę sędziów „drugiej kategorii”, którym arbitralnie odmawia się prawa do udziału w kształtowaniu organu stojącego na straży ich niezawisłości. To nie jest rozwiązanie demokratyczne. To jest rozwiązanie w istocie „kastowe”. W historii Polski, w czasach PRL, przerabialiśmy system w których jedna grupa stawiała się ponad resztę społeczeństwa. Na takie rozwiązanie nie ma i nie będzie mojej zgody. Nie może być również mojej zgody na dzielenie środowiska sędziowskiego według politycznego klucza. Na płaszczyźnie zaś analizy prawnokonstytucyjnej przyjęte rozwiązanie w ustawie z dnia 23 stycznia 2026 r. w zakresie biernego prawa wyborczego narusza szereg przepisów Konstytucji, w szczególności art. 187 ust 1 pkt 2 i ust 4 w związku z art. 32 Konstytucji.

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

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

chwilą wybrania sędziego, pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu, powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa”.

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

Problematyka biernego prawa wyborczego sędziów do KRS była także przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie o sygn. akt K 5/17. W zakresie przedmiotu kontroli dotyczącego ograniczenia biernego prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podtrzymał zasadniczo stanowisko wyrażone w wyroku

w sprawie o sygn. akt K 25/07, z tym zastrzeżeniem, że ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziego do KRS zostało zakwalifikowane nie tylko jako naruszenie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ale także ust. 4 tegoż przepisu w związku z zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 5/17 podkreślił także, że „[...] kształt konstytucyjnego składu KRS wiąże się z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nakazuje ona podmiotom znajdującym się w tej samej sytuacji (charakteryzujących się daną cechą relewantną) stworzenie takich samych warunków prawnych realizacji ich uprawnień”. Jak zauważył Trybunał, wprowadzić nie istnieje podmiotowe prawo do bycia członkiem danego organu, jeżeli jednak ustawa zasadnicza wskazuje krąg podmiotów, które mogą wchodzić w skład takiego organu, to znaczy, że akt niższego rzędu nie może tego zakresu modyfikować, jeśli nie upoważnia do tego Konstytucja. Osobom, które zgodnie z Konstytucją mogą być członkiem danego organu, należy zapewnić równe szanse ubiegania się na dane stanowisko. Kryteria dostępu muszą być wyraźne i jasne. Jeśli nie są one uszczegółowione, każdy, kto spełnia ogólne wymagania (jest podmiotem podobnym w rozumieniu zasady równości), powinien mieć możliwość kandydowania na to stanowisko, co oczywiście nie oznacza gwarancji bycia wybranym. W analizowanym wypadku cechą wyróżniającą dane podmioty, w ocenie Trybunału, był status sędziego sądu powszechnego i odpowiednio sędziego sądu administracyjnego. W modelu, w którym sędziów

członków KRS wyłaniają sędziowie, ustawodawca powinien stworzyć jednolitą procedurę wyłaniania kandydatów na członków KRS. Ograniczenie ustawowe dotyczyło zatem nie tylko różnicowania prawa biernego sędziów zależnie od poszczególnych rodzajów sądów, ale też dyskryminowania sędziów w ramach tej samej grupy. Zróżnicowanie wynikające z ustawy o KRS, a będące przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt 5/17, nie zostało przewidziane ani w art. 187 ust. 1 pkt 2, ani w art. 187 ust. 4 Konstytucji. W ocenie Trybunału działanie ustawodawcy spowodowało więc, że wykroczył on poza zakres konstytucyjnego upoważnienia i w sposób niezgodny z Konstytucją określił sposób wyłaniania członków KRS, co naruszało art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Stanowisko o niedopuszczalności ograniczania biernego prawa wyborczego sędziego do KRS zostało podtrzymane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/24. Trybunał, dokonując oceny przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o KRS, które pozbawiały biernego prawa wyborczego sędziów powołanych na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS w pierwszych wyborach przeprowadzanych na podstawie zakwestionowanej przez Prezydenta RP ustawy, jednoznacznie wskazał, że: „(...) z biernego prawa wyborczego korzystają według Konstytucji wszyscy sędziowie. Zatem ustawodawca nie może - bez narażania się na zarzut niekonstytucyjności – kategoryzować sędziów na posiadających prawo kandydowania do KRS oraz na tych, którzy biernego prawa wyborczego są pozbawieni”. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, że cechą relewantną jest posiadanie statusu sędziego rodzajowo wskazanego w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (tj. Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych).

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

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

W kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relevantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 32 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom 2, Warszawa 2016 r., s.109).

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

- 1) muszą mieć charakter relevantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- 2) powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie

sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- 3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego argumenty na rzecz odstępstwa od zasady równości muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98).

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

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

Przenosząc powyższe na grunt zakwestionowanego przepisu ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. w zakresie biernego prawa wyborczego (jego ograniczenia), to narusza on art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Rozwiązanie to w sposób nieuprawniony zawęża wskazaną normę

konstytucyjną i opiera się na niedopuszczalnym różnicowaniu statusu sędziów przy zastosowaniu kryterium momentu ich powołania do pełnienia funkcji orzeczniczych i staży na danym stanowisku sędziego. Jest arbitralne i nieproporcjonalne oraz nie znajduje zakotwiczenia w normie konstytucyjnej.

Mając na uwadze wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 5/17 oraz Kp 2/25, w mojej ocenie, przyjęte w art. 11f ust. 2 rozwiązanie narusza także art. 187 ust. 4 Konstytucji. Określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiami, dotyczącymi składu KRS, który jest wyraźnie uregulowany w Konstytucji. Ustawodawca nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Skład KRS i wynikające z niego bierne prawo wyborcze każdego sędziego jest materią konstytucyjną i bez konstytucyjnego upoważnienia nie może być modyfikowany. Ustawodawca pozbawiając znaczącą grupę sędziów biernego prawa wyborczego w sposób oczywisty wykroczył poza zakres art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Jednocześnie ustawodawca przez treść art. 11f ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. naruszył art. 32 Konstytucji, a więc nakaz równego traktowania wszystkich sędziów posiadających, na mocy art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, bierne prawo wyborcze do KRS. Cechą relewantną w tym przypadku jest posiadanie statusu sędziego, a ograniczenie biernego prawa wyborczego dla osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieproporcjonalne i nie znajduje żadnego uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że pozbawienie bardzo dużej grupy sędziów biernego prawa wyborczego do KRS stanowi także zaprzeczenie postulowanego w uzasadnieniu projektu dążenia do ukształtowania procedury wyboru sędziów-członków KRS z poszanowaniem zasady reprezentatywności. Art. 11f ust. 2 prowadzi do wykluczenia znacznej części środowiska sędziowskiego z możliwości jest reprezentowania w KRS. Pozbawienie tych sędziów prawa do kandydowania sprawi, że wybór przedstawicieli poszczególnych sądów nie będzie miał w istocie charakteru powszechnego. W konsekwencji ograniczanie możliwości wyłaniania kandydatów na członków KRS tylko z tej grupy sędziów, rodzić będzie uzasadnione wątpliwości co do tego, czy osoby te faktycznie reprezentują wszystkich sędziów – co jest wymogiem konstytucyjnym – czy tylko pewną ich część, ustalaną – co warto podkreślić – według arbitralnego i pozbawionego konstytucyjnego uzasadnienia kryterium.

W konsekwencji, w mojej ocenie art. 11f ust. 2 (dodawany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r.) jest niezgodny z przepisami Konstytucji a mając zaś na uwadze cel i treść oraz jego rzeczywisty skutek ustrojowy, sprowadzający się do wykluczenia możliwości

kandydowania sędziów powołanych przez KRS po 2018 r. przepis ten, w sposób ewidentny i niedopuszczalny ingeruje w konstytucyjny zakres prerogatywy Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów unormowanej w przepisach Konstytucji.

Niezależnie od powyższego, za trafne i także przemawiające przeciwko podpisaniu ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. uznaję stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie sprzeczności przyjętego systemu wyborczego z ideą reprezentatywności i pluralizmu. Przyjęty w art. 11f ust. 4 i 5 mechanizm głosowania opiera się na zasadzie, że każdy z około 10 000 sędziów-elektorów dysponuje dokładnie 15 głosami – liczbą równą liczbie miejsc w Radzie – i musi je oddać według sztywnego szablonu kwotowego. Jest to dokładny odpowiednik sytuacji, w której w wyborach do Sejmu każdy obywatel dysponowałby 460 głosami i mógł je oddać wszystkie na kandydatów jednej partii lub jednego środowiska politycznego. Trafnie KRS wskazuje na istotne, negatywne ryzyko, że przy takim systemie wyborczym, wystarczy zdyscyplinowana grupa stanowiąca minimalną większość elektoratu, aby obsadzić całą Radę według swojego klucza, całkowicie eliminując mniejszościowe środowiska sędziowskie. W demokratycznym państwie prawa nie powinno stosować się systemu, w którym wyborca ma tyle głosów, ile jest miejsc do obsadzenia, ponieważ prowadzi to do ekstremalnej polaryzacji, wykluczenia mniejszości i zaprzeczenia zasady reprezentacyjności oraz pluralizmowi władzy sądowniczej.

Kolejnym motywem odmowy podpisania przeze mnie ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. jest rozszerzenie zakresu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. przewiduje rozszerzenie kognicji NSA o sprawy dotyczące rozpatrywania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady (dodawany art. 11l ust. 8–10) oraz 2 rozpatrywania protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady (dodawany art. 11t ust. 1–4 ustawy). Ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. wprowadza więc istotne odstępstwo od obowiązującej zasady na gruncie Kodeksu wyborczego, według której sądem sprawującym kontrolę nad prawidłowością postanowień oraz uchwał PKW, jak również właściwym do rozpatrywania protestów jest Sąd Najwyższy.

Wskazać jednak należy, że przepisy o analogicznej treści, zawarte w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej, zostały ocenione przez Trybunał w wyroku z dnia 20 listopada 2025 r. (sygn. akt Kp 2/24) za niezgodne z Konstytucją, to jest z art. 184 w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z czym, nie może być mojej akceptacji dla praktyki

aktualnej koalicji rządzącej do ponownego uchwalania przepisów oczywiście niezgodnych z Konstytucją. Zignorowanie powołanego wyroku TK z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/24 przez Radę Ministrów poprzez wniesienie projekt ustawy zawierającej tożsame propozycje przepisów, które nie przeszły pozytywnej kontroli konstytucyjności, a następnie ich uchwalenie przez Sejm i Senat, stanowi także naruszenie art. 7 Konstytucji i art. 190 Konstytucji.

Ponawiam zatem następującą, szeroką argumentację, która legła u podstaw zakwestionowania przez Trybunał Konstytucji przepisów w zakresie rozszerzenia kognicji NSA o sprawy dotyczące rozpatrywania skarg na uchwały PKW odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz protestów przeciwko ważności wyboru członka Rady.

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

Przepis art. 184 Konstytucji nie przewiduje możliwości powierzenia sądom administracyjnym innych spraw niż wyraźnie wskazane w tym przepisie. Nie obejmuje również formuły, która znalazła się w art. 183 ust. 2 Konstytucji. Katalog spraw, które podlegają kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, jest katalogiem zamkniętym. W zakres kompetencji przewidzianych ustawą zasadniczą dla sądów administracyjnych, w tym NSA, nie wchodzi kontrola działalności organów, które nie są organem administracyjnym i czynności, które nie są aktami administracyjnymi.

Powszechnie przyjmuje się, że istotą prawa do sądu w sprawach wynikających z działań administracji publicznej jest przyznana adresatowi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, możliwość zainicjowania przed sądem administracyjnym postępowania służącego skontrolowaniu działalności administracji z punktu widzenia zgodności z prawem. Natomiast ze względu na zakres kognicji sądów administracyjnych, określony w art. 184 Konstytucji, w zakresie treści prawa do sądu przed tymi sądami nie mieści się uprawnienie do uzyskania wyroku rozstrzygającego sprawę administracyjną, zastępującego decyzję, czy inny akt organu administracji. Jednostka może oczekiwać od sądu administracyjnego uchylenia aktu niezgodnego z prawem i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracji, który będzie związany oceną prawną i wskazaniami sądu.

Zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowoadministracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest, co do zasady, kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Istotne jest również, że skoro sądy administracyjne zajmują się kontrolą działalności administracji, to postępowanie przed tymi sądami jest dostosowane do orzekania o charakterze kasacyjnym, a nie reformatoryjnym. Sąd administracyjny nie posiada kompetencji do przejęcia sprawy do końcowego załatwienia, lecz orzeka co do zasady w przedmiocie legalności zaskarżonego aktu, co skutkuje uchyleniem aktu i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji (np. por. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08). To z kolei przekłada się na treść uprawnień stron postępowania przed sądem administracyjnym, np. na reguły postępowania dowodowego. Sąd administracyjny nie ustala bowiem samodzielnie stanu faktycznego sprawy (np. por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II FSK 1772/08). Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast okoliczność, że sąd powszechny pozostaje władny w zakresie możliwości uchylenia lub zmiany w całości lub w części zaskarżonego rozstrzygnięcia, powoduje, że mamy do czynienia z sądową kontrolą powiązaną z uprawnieniem do orzekania co do istoty sprawy, a więc poddaniem treści rozstrzygnięć kontroli merytorycznej, a nie wyłącznie kontroli pod kątem legalności charakterystycznej dla sądownictwa administracyjnego.

Powołany art. 184 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, iż NSA oraz sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej. Tak więc kognicja sądów administracyjnych odnosi się do kontroli działalności organów, które można uznać za element administracji publicznej. Przyjmuje się, iż zawarte w art. 184 Konstytucji pojęcie administracji publicznej obejmuje ogół podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji

publicznej, tj. organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz samorządowe kolegia odwoławcze.

Należy więc uznać, iż tak określony katalog podmiotów nie obejmuje PKW, którego usytuowanie ustrojowe jest szczególne, choć nie stanowi ona organu konstytucyjnego. Zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów i referendów (zob. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych* [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 43). Skład tego organu oraz zasady jego kształtowania zbliżają go do władzy sądowniczej, jednak w doktrynie wyklucza się jednoznacznie taką charakterystykę PKW. Jakkolwiek ustrojowy charakter tego organu jest źródłem poważnych rozbieżności (por. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 69-72), to w kontekście przedmiotowej sprawy istotne jest, że PKW nie sposób zaliczyć do organów administracji publicznej.

Co wymaga wyraźnego podkreślenia, takie stanowisko przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, który jednoznacznie stwierdza, że PKW nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 20 listopada 2025 r., sygn. akt Kp 2/24). Takie stanowisko przyjmuje także Naczelny Sąd Administracyjny w dotychczasowym orzecznictwie. W postanowieniu z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11 (Lex nr 1149320), NSA zaznaczył, że „Państwowa Komisja Wyborcza, realizując zadania m.in. wynikające z kalendarza wyborczego, nie wykonuje typowych funkcji administracji publicznej, gdyż nie jest organem administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 pkt 3 k.p.a. PKW, jak i pozostałe organy wyborcze, nie są podmiotami powołanymi, z mocy prawa, do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”. Analogicznie, w postanowieniu z 12 września 2023 r., sygn. akt II OSK 1627/23 (Lex nr 3613407), NSA zauważył, że „komisarz wyborczy, jak również Państwowa Komisja Wyborcza nie wykonują typowych funkcji administracji publicznej, gdyż nie są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Nie są to podmioty powołane, z mocy prawa, do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Przepisy Kodeksu wyborczego stanowią szczególny reżim normatywny odnoszący się wyłącznie do procedury organizacji i przeprowadzenia wyborów, jak również określający przesłanki materialnoprawne i tryb wygaszania pochodzących z wyborów mandatów. Nie jest to postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych należących do właściwości tych organów, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (por. postanowienie NSA z dnia 20 grudnia

2011 r., sygn. akt I OSK 2221/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro zadania i czynności podejmowane przez komisarza wyborczego nie są i nie mogą być władczymi działaniami organu administracji publicznej, to nie podlegają one – poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi w Kodeksie wyborczym – kognicji sądów administracyjnych”.

W ślad za wyrokiem TK z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie o sygn. Kp 2/24, stwierdzić należy, że PKW nie jest organem administracji, a wydawane przez nią uchwały nie mogą być uznane za decyzje administracyjne. Czynności wyborczych dokonywanych przez PKW nie da się zakwalifikować jako czynności należących do którejkolwiek z kategorii spraw powierzonych kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie art. 184 Konstytucji, a zatem sąd ten nie może być właściwy do orzekania w zakresie tych spraw.

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

- rodzaju spraw (np. wyroki TK z dnia: 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01 oraz postanowienie z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt K 32/98) albo ich charakteru (por. wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01 oraz wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99);
- charakterystyki ustrojowej danego typu sądu: sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania - ze względu na jego specjalizację lub miejsce w strukturze sądownictwa (wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. SK akt 17/07);
- procedury stosowanej przez konkretny rodzaj sądu: Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury (powołany wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 17/07);
- konieczności zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie milczenia ustawodawcy należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (np. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt

SK 12/99, odwołujący się do wyroku TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97 czy wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

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

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

Rozszerzenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w przyjętym w ustawie z dnia 23 stycznia 2026 r. zakresie nie jest uzasadnione żadnym z pozostałych z wymienionych wyżej kryteriów. Ani procedura, w której sprawy wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa są rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwala na przekazanie tego rodzaju spraw temu sądowi.

Konfrontując wskazany powyżej standard z rozwiązaniami wprowadzanymi ustawą z dnia 23 stycznia 2026 r., które rozszerzają kognicję NSA o sprawy dotyczące czynności wyborczych PKW przy wyborze członków KRS, należy stwierdzić, że rozwiązania te nie mieszczą się w granicach dyspozycji art. 184 w związku z art. 177 Konstytucji. Żadne z przedstawionych kryteriów nie uzasadnia bowiem rozszerzenia kognicji NSA w zakresie przyjętym w kontrolowanej ustawie, a procedura wyboru członków KRS oraz charakterystyka ustrojowa NSA sprzeciwiają się przekazaniu wspomnianych spraw temu sądowi.

Dokonując oceny regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 23 stycznia 2026 r. należy także wskazać, iż zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji obowiązkiem ustrojodawcy jest zagwarantowanie prawa do właściwego sądu. Tymczasem analiza wprowadzonych regulacji oraz wyrok TK z dnia 20 listopada 2025 r. (sygn. akt Kp 2/24) potwierdzają ocenę o niezgodności zgodności przyjętych rozwiązań z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście oceny, czy wprowadzana procedura gwarantuje, że sprawy będą rozstrzygane przez właściwy sąd.

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

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

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

Należy więc uznać, iż Naczelny Sąd Administracyjny ze względu na swój konstytucyjny charakter, jak i zakres swoich dotychczasowych kompetencji, nie jest

odpowiednim sądem do pełnienia roli sądu dokonującego oceny sposobu stosowania procedur wyborczych. Powierzenie bowiem Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kognicji w tych sprawach nie jest zgodne z konstytucyjnym powołaniem sądów administracyjnych do kontroli administracji publicznej. Przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. nie tworzą więc w pełni odpowiednich gwarancji dostępu uprawnionego do sądu właściwego, tj. takiego, którego cechy, właściwości, jak i odpowiednie „proceduralne” obudowanie stwarzają pewność jego właściwego funkcjonowania. Tym samym pozostają w niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Istotne jest także, iż ocena poprawności regulacji przyjętych przez ustawodawcę powinna być dokonywana również poprzez ocenę uzasadnienia zakresu wprowadzanych zmian. Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy, w tak istotnej kwestii, jest nad wyraz lapidarne. Wskazuje tylko, że: „Projekt przewiduje możliwość zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiającej przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka KRS.” (zob. str. 17 uzasadnienia) oraz: „Przewidziano możliwość wniesienia w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez sędziego, który kandydował na członka KRS, protestu przeciwko ważności wyboru członka KRS. Taki protest powinien być rozpatrywany przez Naczelny Sąd Administracyjny przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.” (zob. str. 18 uzasadnienia). Uzasadnienie rządowego projektu ustawy w żaden sposób nie odnosi się do wyjaśnienia fundamentalnych kwestii związanych ze zmianą kognicji sądu. Po pierwsze, dlaczego przyjmowany zakres ustawy odrzuca dotychczasowy model postępowania w zakresie spraw wyborczych, przewidujący kognicję Sądu Najwyższego w tego typu sprawach? Po drugie, co rzeczywiście co predestynuje Naczelny Sąd Administracyjny do rozszerzenia jego kompetencji orzekania w sprawach wyborczych? Wreszcie, czy przyjęte rozwiązania zgodne są z konstytucyjnym unormowaniem funkcji i zadań sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, zawartych w art. 183 i art. 184 Konstytucji? Do tych fundamentalnych kwestii wnioskodawca projektu ustawy – Rada Ministrów w ogóle się w uzasadnieniu do projektu ustawy nie odniósł i nie wyjaśnił, dlaczego odrzuca jurysdykcję Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych na rzecz przyznania tych kompetencji Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

W powyższym kontekście istotne jest, iż z perspektywy konstytucyjnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) powinno być możliwe wykazanie, dlaczego uchwalana regulacja jest rzeczywiście niezbędna w demokratycznym państwie, jakie przesłanki uzasadniają wprowadzenie konkretnych rozwiązań i czy nie naruszają one istoty gwarantowanych jednostce praw (np. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie*

Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008; A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 23 i nast.). Wkroczenie w sferę materii ustawowej, szczególnie wtedy, gdy dotyczy to realizacji prawa do sądu, musi pozostawać w zgodzie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Badanie tej zgodności odbywa się w oparciu o trzy kryteria: przydatności, konieczności (efektywności) oraz proporcjonalności (kryteria te szeroko zostały omówione w orzecznictwie TK – por. np. wyroki TK z dnia: 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99, 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07).

Treść uzasadnienia projektu ustawy, jak i dyskusja parlamentarna nad uchwaleniem ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r., nie dostarczyły żadnych, racjonalnych argumentów uzasadniających, dlaczego to właśnie Naczelny Sąd Administracyjny miałby zostać sądem właściwym do rozpatrywania spraw w zakresie zdefiniowanym w zaskarżonej ustawie. Nie wykazano w żaden sposób możliwości uznania spraw przekazywanych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego jako spraw dotyczących „kontroli działalności administracji publicznej”, jak również nie uzasadniono konieczności zmiany zakresu nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy w sposób odmienny od już ukształtowanego w analogicznych sprawach i, wreszcie, nie dokonano weryfikacji proceduralnych możliwości wywiązania się Naczelnego Sądu Administracyjnego z nałożonych na niego obowiązków w odniesieniu do wykazania realnej skuteczności stosowania przyjętych rozwiązań, także w powiązaniu z poszanowaniem konstytucyjnej zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji: wyroki TK z dnia: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

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

stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem” (np. powołany wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04).

Reasumując, przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. w zakresie rozszerzenia właściwości NSA są niezgodne z art. 184 w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uwzględniając wielokrotnie powoływany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2025 r. (sygn. akt Kp 2/24) ocena ta jest oczywista i kategoryczna. I również z tych względów ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. nie może stać się elementem obowiązującego porządku prawnego.

Moje zastrzeżenia budzi również art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. Zgodnie z tym przepisem: „Czynności podjęte w celu dokonania wyboru sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, nie wywołują skutków prawnych.”.

Jednym z komponentów fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, jest wymóg prawidłowej (przyswoitej) legislacji. Wymóg ten nakazuje, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom, które mają je stosować, nadmiernej swobody przy ustalaniu treści danej regulacji prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego. Ustawodawca powinien dążyć zatem do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na zasadę określoności prawa.

W art. 3 ust. 2 wskazano, że „czynności podjęte w celu dokonania wyboru sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie dotychczasowych przepisów (...) nie wywołują skutków prawnych”. Sięgając do wykładni autentycznej (dokonywanej na podstawie uzasadnienia poprawki nr 3 do projektu ustawy wniesionej po pierwszym jego czytaniu w trakcie prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka), przepis ten rzekomo miałby rozstrzygać kwestię relacji pomiędzy zarządzeniem pierwszych wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa na nowych zasadach, a biegiem terminów proceduralnych dotyczących wyboru sędziów na członków KRS w trybie dotychczasowym określonych w uchylanym przez projekt art. 11a ustawy dotychczasowej. Wykładnia językowa tego przepisu nie pozwala jednak na przyjęcie prawidłowego wniosku o jakimkolwiek ograniczeniu czasowym owych czynności, podejmowanych w okresie obowiązywania dotychczasowej ustawy o KRS. Wręcz przeciwnie, wskazuje, że wszystkie czynności podejmowane na podstawie przepisów zmienianej ustawy o KRS nie wywołują skutków prawnych. Brzmienie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2026

r. daleko więc odbiega od zamiaru poprawki, a wręcz go wypacza. W takim kształcie, przepis ten może więc stanowić materialnoprawną podstawę do kwestionowania wszystkich uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z ostatnich jej dwóch kadencji, a dalej stanowić podstawę do kwestionowania prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów po 2018 r. oraz ważności wydanych przez nich prawomocnych orzeczeń. W takim ujęciu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. narusza szereg norm konstytucyjnych (m.in. art. 186, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 10 i art. 2 Konstytucji) i na takie też rozwiązanie ustawowe nie może być mojej zgody.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Kodeks wyborczy, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

