

Rok dewastacji państwa prawa

Najważniejsze naruszenia praworządności
i zasad demokracji przez rząd Donalda Tuska

Redakcja naukowa
Łukasz Bernaciński



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

Rok dewastacji państwa prawa

**Najważniejsze naruszenia praworządności
i zasad demokracji przez rząd Donalda Tuska**



www.ordoiuris.pl

Rok dewastacji państwa prawa

**Najważniejsze naruszenia praworządności
i zasad demokracji przez rząd Donalda Tuska**

Redakcja naukowa
Łukasz Bernaciński

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2024

Redakcja naukowa:

Łukasz Bernaciński

Autorzy:

Nikodem Bernaciak

Łukasz Bernaciński

Katarzyna Gęsiak

Patryk Ignaszczak

Jędrzej Jabłoński

Julia Książek

Jerzy Kwaśniewski

Magdalena Lis

Marek Puzio

Bartosz Zalewski

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych

Zdjęcia na okładce:

Budynek Sądu Okręgowego przy ul. J. Dąbrowskiego w Tarnowie. CC BY-SA 4.0 zdjęcie zmodyfikowane.

Donald Tusk, Autorstwa Gov.pl, CC BY 3.0 pl, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=143183030>

Preprint

Stan faktyczny i prawny na dzień 9 grudnia 2024 r.

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN: 978-83-68211-18-4

Spis treści

Główne tezy.....	9
Wstęp	17
1. Bezprawne zmiany w mediach publicznych	19
1. Pluralizm medialny a rządy prawa – casus Polski	19
2. Przejęcie kontroli nad mediami publicznymi przez rząd Donalda Tuska	22
3. Podstawy prawne funkcjonowania mediów publicznych a sposób ich przejęcia przez „Koalicję 13 grudnia”	23
4. Inne możliwe naruszenia prawa przy dokonywaniu przejęcia mediów publicznych	26
5. Postawienie mediów publicznych w stan likwidacji.....	27
6. Podsumowanie	28
2. Zwalczanie niezawisłości sędziów.....	31
1. Znaczenie niezawisłości sędziowskiej.....	31
2. Próby usunięcia z funkcji prezesów niektórych sądów	32
3. Sąd Apelacyjny w Warszawie.....	33
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2024 r., sprawa K 2/24	34
5. Sąd Apelacyjny w Poznaniu	35
6. Sąd Okręgowy w Radomiu	35
7. Sąd Okręgowy w Warszawie	36
8. Podsumowanie	36
3. Kwestionowanie procedury wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa	39
1. Konstytucyjna regulacja funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa	39
2. Uchwała Sejmu z 20 grudnia 2023 r. – podważenie statusu KRS.....	41
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych – dyskryminacja sędziów powołanych od 2018 r.	41

4. Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – niekonstytucyjne skrócenie kadencji KRS i zakazanie sędziom powołanym od 2018 r. kandydowania do nowej KRS	42
5. Komunikat Ministra Bodnara z 6 września 2024 r. - zapowiedź nowych rozwiązań dotyczących zmian w sądownictwie	43
6. Sąd Najwyższy: Test niezawisłości dotyczy wszystkich sędziów i może odbywać się tylko na podstawie ustawy	46
7. Podsumowanie	47
4. Spór o Trybunał Konstytucyjny	49
1. Geneza sporu o Trybunał Konstytucyjny	49
2. Ogłaszanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw z adnotacją o niezgodności jego składu z art. 6 EKPC	51
3. Uchwała Sejmu podważająca status sędziów Trybunału Konstytucyjnego	52
4. Rządowe projekty ustaw dotyczące Trybunału Konstytucyjnego	53
4.1. Projekt ustawy – Przepisów wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym	53
4.2. Projekt nowej ustawy o TK	55
4.3. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP	56
4.4. Stanowisko Komisji Weneckiej	56
5. Podsumowanie	57
5. Przejęcie prokuratury krajowej	59
1. Wprowadzenie	59
2. Nowa władza bezprawnie przejmuje kontrolę nad prokuraturą	60
3. Nieprawdziwe twierdzenia przedstawicieli rządu	63
4. Podsumowanie	64
6. Wydanie bezprawnych „wytycznych” w sprawie maksymalnego rozszerzenia dostępu do aborcji w formie konferencji prasowej i publikacji na stronie internetowej	65
1. Wstęp	65
2. Cel Wytycznych	66
3. Wytyczne a konstytucyjna zasada legalizmu	66
4. Antykonstytucyjna wykładnia przepisów. Prawa i obowiązki lekarzy a treść Wytycznych	68
5. Możliwe naruszenie prawa do ochrony zdrowia	70
6. Podsumowanie	70

7. Wydanie przez Ministra Edukacji rozporządzenia dotyczącego organizacji religii w szkole bez wymaganej zgody kościołów i związków wyznaniowych	73
1. Wprowadzenie	73
2. Kontrola konstytucyjności rozporządzenia z 26 lipca 2024 r.	75
3. Projekt rozporządzenia z 30 września 2024 r. – treść naruszająca przepisy Konstytucji	75
4. Projekt rozporządzenia z 30 września 2024 r. – uwagi proceduralne	76
5. Podsumowanie	78
8. Naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i zrzeszania się wobec Marszu Niepodległości	79
1. „Marsz Niepodległości” – największa polska manifestacja patriotyczna XXI wieku	79
2. Wznowienie po 7 latach postępowania przeciwko organizatorom Marszowi Niepodległości z 2017 r.	80
3. Przeszukania i siłowe wejście do siedziby organizatorów Marszu Niepodległości z 2018 r. – naruszenie art. 224 Kodeksu postępowania karnego	81
4. Odmowa nadania Marszowi Niepodległości w 2024 r. statusu zgromadzenia cyklicznego przez wojewodę i szykany ze strony prezydenta Rafała Trzaskowskiego	82
5. Podsumowanie	84
9. Niedopuszczalność uchylenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów	87
1. Uwagi wprowadzające.	87
2. Problem dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na akt urzędowy Prezydenta RP	88
3. Problem dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na samą kontrasygnatę aktu urzędowego Prezydenta RP oraz jej ewentualna „autokontrola” ze strony Prezesa Rady Ministrów	90
4. Podsumowanie	91
10. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatów poselskich Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego pomimo utaskawienia prezydenckiego.	93
1. Wprowadzenie	93
2. Podstawy, kontrola i skutki postanowień Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich M. Wąsika i M. Kamińskiego	94
3. Ocena legalności postanowień Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów poselskich M. Wąsika i M. Kamińskiego	95
3.1. Argumenty świadczące o legalności postanowień.	95
3.2. Argumenty świadczące o nielegalności postanowień	97
4. Skutki ustrojowe bezprawnych działań Marszałka Sejmu	98
5. Podsumowanie	98

11. Podwójne naruszenie immunitetu posła opozycji Marcina Romanowskiego	101
1. Wprowadzenie	101
2. Zignorowanie immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy	102
3. Brak skargi legalnego Prokuratora Krajowego	105
4. Podsumowanie	106
 12. Naruszenia związane z tymczasowym aresztowaniem księdza Michała Olszewskiego	 107
1. Dotychczasowy przebieg postępowania	107
2. Naruszenie art. 245 § 1 Kodeksu postępowania karnego.	109
3. Naruszenie art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego.	110
4. Naruszenie zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania, gwarantowanego przez Konstytucję RP oraz konwencje	112
5. Usiłowanie przesłuchania obrońcy jako świadka – naruszenie art. 178 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego	112
6. Podsumowanie	113
 13. Nieuznawanie niewygodnych dla władzy wyroków	 115
1. Wprowadzenie	115
2. Hipokryzja w obliczu prawa – przypadek Adama Bodnara	116
2.1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 20/20	116
2.2. Zabezpieczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odwoływania prezesów sądów	116
2.3. Orzeczenie Sądu Najwyższego dotyczące niedopuszczalności cofnięcia wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sprawie ustalenia płci metrykalnej	117
2.4. Stwierdzenie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego (I NSW 44/24)	118
3. Podsumowanie	119

Główne tezy

I. Bezprawne zmiany w mediach publicznych

- Późnym wieczorem 19 grudnia 2023 r., zdominowany przez Koalicję 13 grudnia Sejm po-
wziął uchwałę „w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności
mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej”.
- Następnego dnia do budynków Telewizji Polskiej, Polskiego Radia oraz Polskiej Agencji
Prasowej wkroczyły osoby, które twierdziły, że są nowymi przewodniczącymi Rad Nad-
zorczych, w towarzystwie anonimowych osób, które prawdopodobnie były pracownikami
prywatnych firm ochroniarskich.
- Zmiany w mediach publicznych dokonały się w sposób bezprawny - naruszały kompetencje,
które ustawowo zastrzeżone były dla Rady Mediów Narodowych.
- 27 grudnia 2023 r. opublikowany został komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodo-
wego, podpułkownika Bartłomieja Sienkiewicza, w którym poinformował on o postawieniu
w stan likwidacji spółek Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz Polskiej Agencji
Prasowej S.A.
- W przypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji nie ma możliwości postawienia
ich w stan likwidacji bez wcześniejszych zmian ustawowych w przepisach o radiofonii
i telewizji.

II. Zwalczanie niezawisłości sędziów

- Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar stosował naciski wobec wymiaru sprawiedliwości,
podejmując próby odwoływania prezesów i wiceprezesów niektórych sądów, z narusze-
niem obowiązujących przepisów,
- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2024 r. stwierdził, że możliwość od-
wołania prezesów i wiceprezesów sądów bez udziału Krajowej Rady Sądownictwa stanowi
naruszenie konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziów.
- Działania Ministra Sprawiedliwości stanowią wyraźny przykład naruszenia zasady podziału
władz i można je uznać za naciski polityczne, mające na celu zapewnienie spolegliwości
wymiaru sprawiedliwości wobec działań rządu.

III. Kwestionowanie procedury wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa

- Obecny rząd i stojąca za nim większość sejmowa próbuje podważyć legalność funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa i w konsekwencji ważności dokonywanych przy jej udziale od 2018 r. nominacji sędziowskich;
- Pierwszym działaniem podjętym w tym celu była uchwała Sejmu z 20 grudnia 2023 r., w której kwestionowano zgodność z Konstytucją ówczesnego składu KRS i wzywano jej członków do „zaprzestania działalności”. Uchwała ta nie ma jednak żadnej mocy prawnej;
- Kolejnym działaniem było wydanie 6 lutego 2024 r. przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, mającego na celu wykluczenie sędziów powołanych od 2018 r. z orzekania w niektórych sprawach. Rozporządzenie to zostało uznane za niezgodne z Konstytucją w wyroku TK z 16 maja b.r.;
- 12 lipca 2024 r. Sejm uchwalił ustawę, która między innymi przewidywała przedwczesne skrócenie kadencji obecnej KRS oraz wykluczała sędziów, którzy zostali powołani od 2018 r., z możliwości kandydowania do nowo kształtowanej KRS. Prezydent Andrzej Duda skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego;
- 6 września 2024 r. Minister Sprawiedliwości zaprezentował propozycję rozwiązań, które między innymi obejmowałyby obowiązek składania „czynnego żalu” przez sędziów powołanych od 2018 r., którzy chcieliby pozostać na swoich stanowiskach. Propozycje te zostały skrytykowane m.in. przez stowarzyszenie „Iustitia” czy Komisję Wenecką.

IV. Spór o Trybunał Konstytucyjny

- Jesienią 2015 r., Sejm VII kadencji wybrał 5 sędziów do TK na kadencje, co do których była wątpliwość, czy nie zaczną się one podczas kolejnej kadencji Sejmu. W wypadku dwóch z tych Sędziów Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że podstawa prawna ich wyboru była sprzeczna z Konstytucją.
- Obecny rząd stoi na stanowisku, że trzech z tych sędziów zostało wybranych w sposób prawidłowy, w związku z czym to skład TK ukształtowany przez Sejm VIII kadencji miałby być wadliwy, gdyż miałyby się w nim znajdować osoby wybrane na stanowiska, które zostały wcześniej obsadzone.
- Od grudnia 2023 r. obecny rząd publikuje wyroki TK z adnotacją o udziale w składzie orzekającym osób nieuprawnionych. Adnotacje te są zamieszczane bez podstawy prawnej.
- W marcu 2024 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, w której podważano skuteczność wszystkich działań TK. Od momentu jej podjęcia rząd, łamiąc

Konstytucję, przestał w ogóle publikować w dzienniku ustaw orzeczenia TK, bez względu na skład orzekający w danej sprawie,

- Również w marcu tego roku rząd przedstawił pakiet ustaw, przewidujących między innymi stwierdzenie nieważności około 100 wyroków TK oraz wygaszenie kadencji wszystkich sędziów TK. Rozwiązania te zostały jednak zdecydowanie skrytykowane przez m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich czy Komisję Wenecką.

V. Przejęcie Prokuratury Krajowej

- Rząd Donalda Tuska zdecydował się przejąć prokuraturę z pominięciem przepisów obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze.
- Rząd zignorował procedurę wymaganą do odwołania Prokuratora Krajowego w osobie Dariusza Barskiego, do której skutecznego przeprowadzenia niezbędne było uzyskanie pisemnej zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- W miejsce Prokuratora Krajowego powołano nieznaną ustawie instytucję „p.o. prokuratora krajowego”, powierzając to stanowisko Jackowi Bilewiczowi.
- Ostatecznie Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powołał na Prokuratora Krajowego Dariusza Korneluka, bez uzyskania wymaganej prawem opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

VI. Wydanie bezprawnych „wytycznych” w sprawie maksymalnego rozszerzenia dostępu do aborcji w formie konferencji prasowej i publikacji na stronie internetowej

- W Polsce obowiązuje generalny zakaz przerywania ciąży, a ustawa określa wyjątki od tej zasady. Jest to tzw. model ze wskazań, który wyklucza aborcję na życzenie kobiety.
- W lipcu 2024 r. lewicowe partie podjęły próbę zmiany zalegalizowania aborcji na życzenie, jednak Sejm większością głosów nie przyjął ustawy.
- Wobec braku powodzenia w Sejmie Minister Zdrowia bezprawnie „instruuje” lekarzy jak interpretować obowiązujące przepisy, aby prawnie zakazana aborcja na życzenie stała się faktem.
- Działania Ministra Zdrowia naruszają szereg przepisów konstytucyjnych, przede wszystkim zasadę legalizmu.

VII. Wydanie przez Ministra Edukacji rozporządzenia dotyczącego organizacji religii w szkole bez wymaganej zgody kościołów i związków wyznaniowych

- Działania minister edukacji Barbary Nowackiej od pierwszego dnia jej urzędowania ukierunkowane są między innymi na obniżenie renomy zajęć z religii i zniechęcenie uczniów do uczęszczania na te zajęcia.
- Już w dniu zaprzysiężenia rządu minister Nowacka zapowiedziała ograniczenie o połowę liczby lekcji religii, niewliczanie oceny z religii do średniej i nieumieszczanie jej na świadectwie szkolnym czy umiejscowienie ich przed lub po zajęciach obowiązkowych. Ponadto minister podjęła próbę łączenia uczniów podczas lekcji religii w grupy międzyoddziałowe i międzyklasowe.
- Minister Nowacka w obliczu niemożliwości doprowadzenia do porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi zaczęła wprowadzać zmiany prawne bez dopełnienia tego konstytucyjnego wymogu.
- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 listopada 2024 r. orzekł, że z powodu braku porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca jest w całości niekonstytucyjne.

VIII. Naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i zrzeszania się wobec Marszu Niepodległości

- Artykuł 57 Konstytucji RP gwarantuje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.
- Działania polityków obozu sprawującego w Polsce władzę od 13 grudnia 2023 r., czyli przede wszystkim Adama Bodnara, Mariusza Frankowskiego, Tomasza Siemoniaka i Rafała Trzaskowskiego – czy to podejmowane osobiście, czy to przez podległych im funkcjonariuszy – przez długie miesiące zmierzały ku temu, by konstytucyjna wolność zgromadzeń została bezpodstawnie ograniczona wobec organizatorów i uczestników największej polskiej manifestacji patriotycznej XXI wieku, jaką jest Marsz Niepodległości.
- Działania te były zbieżne z postulatami formułowanymi pod adresem Marszu przez Adama Bodnara w czasach, gdy pełnił jeszcze urząd Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się w Polsce po 13 grudnia 2023 r. nie są gwarantowane domyślnie, jak wynikałoby to z Konstytucji, lecz wybiórczo, a podmioty, które ideowo nie zgadzają się z przedstawicielami obozu rządzącego, bywają zmuszane do podejmowania wielomiesięcznej walki w celu zagwarantowania sobie tych wolności.

IX. Niedopuszczalność uchylenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów

- Złożenie przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta RP (kontrasygnata) jest czynnością, której skutków nie da się uchylić.
- Bezpośrednim celem złożenia skargi na kontrasygnatę było wykreowanie pozornie legalnego uzasadnienia dla politycznych działań Donalda Tuska.
- Pośrednim skutkiem miało być stworzenie wybiegu prawnego pozwalającego na obejście prawa i w efekcie umożliwienie każdorazowemu premierowi uchylene własnej odpowiedzialności.
- Rzekome uchylene kontrasygnaty stanowiło przykład naruszenia przez Prezesa Rady Ministrów przepisów konstytucyjnych.

X. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatów poselskich Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego pomimo ułaskawienia prezydenckiego

- Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 20 grudnia 2023 r. prawomocnie skazał na karę dwóch lat pozbawienia wolności za przestępstwa urzędnicze posłów Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego.
- Sąd skazał Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego za czyny, za których popełnienie zostali ułaskawieni przez Prezydenta RP w 2015 r., po wyroku skazującym sądu I instancji.
- Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 139 Konstytucji RP przyznaje Prezydentowi RP nielimitowane prawo łaski, umożliwiające mu wymazanie skutków skazania zarówno po wydaniu prawomocnego wyroku, jak i dopiero po wydaniu wyroku przez sąd I instancji.
- Marszałek Sejmu przedwcześnie wydał postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego, mimo że w dniu ich wydania nie figurowali oni jako osoby skazane w Krajowym Rejestrze Karnym.
- Marszałek Sejmu bezpodstawnie dezaktywował karty do głosowania Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego. Oba postanowienia Marszałka Sejmu o wygaszeniu mandatów poselskich zostały bowiem wcześniej uchylone przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, co było równoznaczne z uznaniem, że Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego nie stracili mandatów poselskich.

XI. Podwójne naruszenie immunitetu posła opozycji Marcina Romanowskiego

- Dnia 15 lipca 2024 r. poseł opozycji Marcin Romanowski został zatrzymany na polecenie prokuratora działającego z upoważnienia Adama Bodnara, ignorującego fakt, że poseł posiadał nie tylko immunitet jako parlamentarzysta (który został mu wcześniej uchylony), ale również osobny immunitet jako członek Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy.
- Minister Bodnar oświadczył, że „immunitety nie mogą zapewniać bezkarności”, ale dopiero 2 października Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uchyliło immunitet posłowi Romanowskiemu, co oznacza, że wszelkie wcześniejsze działania rządu w jego sprawie były bezprawne.
- Prokuratura otwarcie zapowiada także lekceważenie uchwały Sądu Najwyższego, który 27 września 2024 r. stwierdził, że Dariusz Korneluk, który podpisał wniosek o ściganie Romanowskiego, nie był w rzeczywistości Prokuratorem Krajowym, a zatem cała procedura przeprowadzona została z naruszeniem ustawy.

XII. Naruszenia związane z tymczasowym aresztowaniem księdza Michała Olszewskiego

- W dniach od 26 marca do 24 października 2024 r. w areszcie tymczasowym przebywał, zatrzymany ksiądz Michał Olszewski – prezes fundacji „Profeto”, która otrzymała z rządowego Funduszu Sprawiedliwości kilkadziesiąt milionów złotych dofinansowania na budowę ośrodka dla osób pokrzywdzonych „Archipelag” w Warszawie.
- Według relacji zarówno zatrzymanego, jak i jego obrońcy, kapłan wielokrotnie spotykał się z fatalnym traktowaniem ze strony służb – duchownemu komplikowano kontakt z adwokatem, bezzasadnie założono kajdanki, przez kilkadziesiąt godzin odmawiano jedzenia oraz utrudniano korzystanie z toalety.
- Prokuratorzy Adama Bodnara usiłowali także bezprawnie pozbawić księdza Olszewskiego ustanowionego przez niego samego obrońcy – adwokata Krzysztofa Wąsowskiego – sugerując, że jest w tej sprawie świadkiem, a nie obrońcą.
- Postępowanie służb podległych ministrowi sprawiedliwości Adamowi Bodnarowi i ministrowi spraw wewnętrznych i administracji Marcinowi Kierwińskiemu naruszało szereg gwarancji określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego – Konstytucji, ustaw i umów międzynarodowych.

XIII. Nieuznawanie niewygodnych dla władzy wyroków

- Członkowie rządu uznają bądź nie uznają orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, w zależności od sytuacji.
- Tego rodzaju praktyki godzą w wyrażone w Konstytucji RP zasady praworządności oraz podziału i równouprawnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej.
- Działania poszczególnych członków rządu można interpretować jako próbę podporządkowania sądownictwa interesom politycznym.

Wstęp

W następstwie polskich wyborów parlamentarnych z 15 października 2023 r., 13 grudnia 2023 r., po 8 latach rządów Zjednoczonej Prawicy, powołany został nowy skład Rady Ministrów utworzonej przez koalicję Koalicji Obywatelskiej, Polski 2050, Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Lewicy. Nowy polski rząd z Donaldem Tuskiem na czele, działając w oparciu o doraźne uchwały kontrolowanej przez siebie większości parlamentarnej, nieformalne „wytyczne” i opinie zaprzyjaźnionych prawników, w ciągu kolejnych miesięcy podjął liczne bezprawne działania mające na celu eliminację opozycji z przestrzeni publicznej. Aktywności te podejmowane były pod osłoną bezprawnie przejętych siłą mediów publicznych i sprzyjających władzy stacji komercyjnych oraz przy poparciu przedstawicieli Unii Europejskiej. Działania te godzą w fundamenty demokratycznego państwa prawnego, tworząc rewolucyjny porządek „sprawiedliwości okresu przejściowego” czy jak nazwał to sam Donald Tusk „demokracji walczącej”.

Drugi punkt umowy koalicyjnej stanowił „[p]rzywrócimy porządek prawny, zachwiany przez działania poprzedników. Sądy będą wolne od nacisków politycznych, prokuratura będzie niezależna i apolityczna. Zapewnimy legalność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa konstytucyjnego. Dołożymy wszelkich starań, aby przywrócić konstytucyjny i apolityczny kształt Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego. (...)”¹. W rzeczywistości jednak program rządu w obszarze „przywracania praworządności” wyznaczają dwie wypowiedzi premiera Donalda Tuska, który w kontekście przejmowania mediów publicznych obiecywał 21 listopada 2023 r., czyli jeszcze przed objęciem rządów, że „[w]szystko będzie zgodnie z prawem, tak jak my je rozumiemy”. Drugą „programową” wypowiedź Donald Tusk wygłosił 10 września 2024 r. – „Jeśli chcemy przywrócić ład konstytucyjny oraz fundamenty liberalnej demokracji, musimy działać w kategoriach demokracji walczącej. Oznacza to, że prawdopodobnie nie raz popełnimy błędy lub podejmiemy działania, które według niektórych autorytetów prawnych mogą być nie do końca zgodne z literą prawa, ale nic nie zwalnia nas z obowiązku działania”.

Niniejszy raport stanowi próbę podsumowania roku rządów większości sejmowej i rządu Donalda Tuska w obszarze naruszeń prawa sprowadzających się głównie do łamania Konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu, czy ustrojowych zasad relacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Na poziomie bardziej szczegółowym należy wymienić w szczególności nierespektowanie zamkniętego katalogu i hierarchii źródeł prawa w Polsce czy zasad funkcjonowania i kompetencji poszczególnych konstytucyjnych organów państwa.

W raporcie skupiono się przede wszystkim na przedstawieniu warstwy faktograficznej kwestionowanych prawnie działań rządu Donalda Tuska, ograniczając jednocześnie rozważania prawne. W tym zakresie kluczowe pozostaje jednak zaprezentowanie poglądów wyrażanych w orzeczeniach sądów i Trybunału Konstytucyjnego oraz wskazanie skutków bezprawnych działań rządu. Każdy rozdział rozpoczyna wyszczególnienie głównych tez, dzięki czemu czytelnik może w łatwy i szybki sposób zapoznać się z najważniejszymi ustaleniami autorów, a kończy podsumowanie naruszeń prawa w omawianym obszarze.

1 Umowa koalicyjna, <https://platforma.org/upload/document/203/attachments/433/UmowaKoalicyjna.pdf> (dostęp: 10.12.2024).

Bartosz Zalewski

1. Bezprawne zmiany w mediach publicznych

Główne tezy

- Późnym wieczorem 19 grudnia 2023 r., zdominowany przez Koalicję 13 grudnia Sejm powziął uchwałę „w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej”.
- Następnego dnia do budynków Telewizji Polskiej, Polskiego Radia oraz Polskiej Agencji Prasowej wkroczyły osoby, które twierdziły, że są nowymi przewodniczącymi Rad Nadzorczych, w towarzystwie anonimowych osób, które prawdopodobnie były pracownikami prywatnych firm ochroniarskich.
- Zmiany w mediach publicznych dokonały się w sposób bezprawny - naruszały kompetencje, które ustawowo zastrzeżone były dla Rady Mediów Narodowych.
- 27 grudnia 2023 r. opublikowany został komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podpułkownika Bartłomieja Sienkiewicza, w którym poinformował on o postawieniu w stan likwidacji spółek Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A.
- W przypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji nie ma możliwości postawienia ich w stan likwidacji bez wcześniejszych zmian ustawowych w przepisach o radiofonii i telewizji.

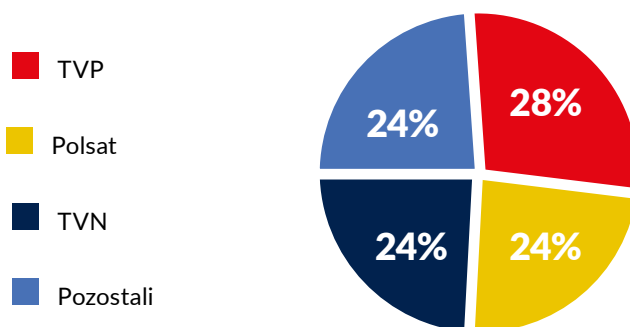
1. Pluralizm medialny a rządy prawa – casus Polski

Do 1987 r. w Polsce funkcjonowały wyłącznie media publiczne. Pluralizacja rynku medialnego rozpoczęła się jednak wraz z uzyskaniem koncesji na emisję naziemną na obszarze całego kraju przez telewizję Polsat w 1993 r. Trzy lata później koncesję na nadawanie ponadregionalne na obszarze Polski północnej uzyskała telewizja TVN². Obecnie polski rynek medialny – uwzględniając jego strukturę kapitałową – dotknięty jest w znacznej mierze zjawiskiem oligopolu. W 2020 r. w grupie

² Na temat procesu demonopolizacji rynku telewizyjnego w Polsce, zob. J. Dzierżyńska-Mielczarek, *Rynek telewizyjny w Polsce*, „Studia Medioznawcze” 1/56 (2014), s. 102-103.

trzech największych nadawców w Polsce znajdowały się podmioty działające na multipleksach ogólnodostępnej telewizji naziemnej – TVP: 28,25%, Polsat: 24,43%, Grupa TVN: 23,45%³.

Udział w audytorium telewizyjnym w 2020 r.



Jakkolwiek media publiczne wciąż zajmują znaczącą pozycję na rynku telewizyjnym, to nie może być mowy o jakimkolwiek ich monopolu, czy nawet o pozycji dominującej. Ich pozycja jest jeszcze słabsza jeżeli chodzi o rynek radiowy (udział rozgłośni publicznych w 2020 r. wynosił zaledwie 14,9 %) ⁴.

Od lat media publiczne borykają się również z zarzutem ich upolitycznienia. Zjawisko to bynajmniej nie dotyczy jedynie ostatnich lat⁵. Już w 2010 r., podczas wykładu wygłoszonego na Uniwersytecie Jagiellońskim, Jarosław Kaczyński wskazywał, że „elementem, który ma ogromny wpływ na to, czy jakieś państwo jest państwem prawa, czy też państwem praworządnym, jest istnienie mechanizmów zewnętrznej, pozapaństwowej kontroli. W centrum tego mechanizmu są media. W Polsce media są jednostronne, to znaczy, że ogromna ich część popiera jedną opcję polityczną w szerokim tego słowa znaczeniu – opcję lewicowo-liberalną”⁶. Paradoksalnie, zarzucane w ostatnich 8 latach mediom publicznym upolitycznienie przyczyniło się do większego pluralizmu jeżeli chodzi o rynek medialny postrzegany jako całość. W okresie pomiędzy 2015 a 2023 r. ukształtował się w Polsce dość stabilny układ medialny, w którym najpoważniejsze podmioty reprezentowały odmienne stanowiska ideowe i polityczne. Zjawisko to doprowadzone zostało do pewnego ekstremum, w którym obserwować można było skrajnie różne opisywanie, a częściowo także kreowanie, rzeczywistości przez poszczególne podmioty medialne, w tym zwłaszcza przez wielkie telewizje i portale internetowe. Generalnie jednak ukształtowała się pewna równowaga, w której media publiczne prezentowały treści sprofilowane zgodnie z linią partii rządzących (a zatem najczęściej przyjmując perspektywę konserwatywno-solidarnościową). Media prywatne (a zwłaszcza należące do kapitału zagranicznego) stanowiły natomiast emanację poglądów lewicowo-liberalnych. Początkowo stanowiły one wręcz siłę dyscyplinującą partie opozycyjne (np. poprzez krytykę pojawiających się niekiedy głosów o konieczności porozumienia z formacją wówczas rządzącą).

Zjawisko upolitycznienia mediów publicznych, rozumiane jako podporządkowanie ich przekazu interesom formacji aktualnie sprawującej władzę, istniało od kiedy tylko media te powstały, w tym

3 B. Bałazy, Ł. Bernaciński, *Funkcjonowanie rynku medialnego w Polsce i innych wybranych państwach europejskich. Przeciwdziałanie koncentracji kapitału i ochrona pluralizmu mediów*, Warszawa 2021, s. 44

4 *Ibidem*, s. 46.

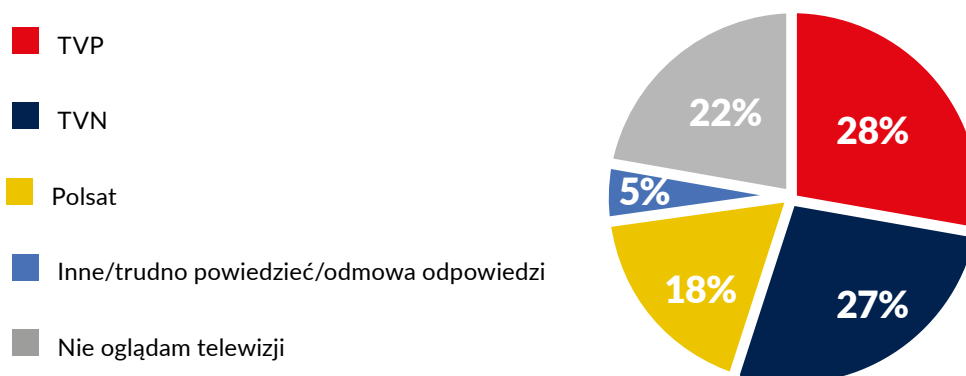
5 Jednak problem ten stał się szczególnie mocno akcentowany po 2015 r. Por. przykładowo: P. Uhma, *Oblicza pluralizmów mediów publicznych w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 19/2 (2019), s. 67 i n.

6 J. Kaczyński, *Czy Polska jest państwem prawa? Wykład na Uniwersytecie Jagiellońskim*, „Pressje” Teka XXIV Klubu Jagiellońskiego (2011), s. 226

również przez cały okres III Rzeczypospolitej Polskiej. W latach 2015-2023 przyniosło ono jednak również i ten skutek, że swoisty monopol ideologii lewicowo-liberalnej na przekaz medialny (głównie telewizyjny, w przypadku rynku radiowego i prasowego zjawisko to występowało z mniejszym nasileniem) uległ załamaniu. W praktyce oznaczało to, że poglądy społeczeństwa znajdowały znacznie lepsze odzwierciedlenie w strukturze rynku medialnego, gdzie swoją swoistą reprezentację miały niemal wszystkie grupy wyborców. Oligopol w zakresie struktury kapitałowej występował równolegle ze względnym pluralizmem politycznym mediów (tzw. pluralizm intermediowy), przy jednoczesnym deficycie pluralizmu w mediach (tzw. pluralizm intramediowy)⁷. W okresie 8-letnich rządów Zjednoczonej Prawicy nie powstała jednak żadna znacząca konserwatywna telewizja prywatna.

Znalazło to swoje odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej, dotyczących stacji telewizyjnych jako źródeł codziennych informacji na temat wydarzeń w Polsce i na świecie, które przeprowadził CBOS na początku 2023 r. Zgodnie z tymi badaniami 28% dorosłych Polaków deklarowało, że głównym źródłem ich wiedzy na temat bieżących wydarzeń są programy telewizji publicznej, 27% wskazywało na programy koncernu TVN, 18% stwierdziło, że informacje czerpie z programów Polsatu. Jedynie 0,4% zadeklarowało, że wiedzę o wydarzeniach w Polsce i na świecie czerpie z Telewizji Trwam, zaś 0,1% – z telewizji Republika⁸.

Stacje telewizyjne jako źródło wiedzy o wydarzeniach w Polsce i na świecie według badań CBOS z 2023



Ciekawe jest także powiązanie preferowanej stacji telewizyjnej z deklarowanymi sympatiami partyjnymi ankietowanych. Na pytanie o to, która z wymienionych stacji jest głównym źródłem wiedzy o wydarzeniach w Polsce i na świecie, 70% wyborców Zjednoczonej Prawicy wskazywało na telewizję publiczną (15% na programy Polsatu, 4% na programy TVN), zaś 69% wyborców Koalicji Obywatelskiej wskazywało na TVN (11% na programy Polsatu i ledwie 1% na programy TVP). Bardziej zróżnicowane były odpowiedzi na pytania udzielane przez zwolenników innych formacji politycznych. Wyborcy Lewicy oraz Polski 2050 Szymona Hołowni wskazywali przede wszystkim na TVN (odpowiednio 47% i 43%) i Polsat (odpowiednio 13% i 32%), zaś osoby deklarujące poparcie dla PSL oraz Konfederacji odwrotnie – na Polsat (odpowiednio 39% i 21%), TVN (odpowiednio 28% i 17%) oraz TVP (odpowiednio 23% i 9%)⁹. Nadmienić warto, że wśród wyborców Konfederacji aż 52% zadeklarowało, że w ogóle nie ogląda telewizji lub czerpie wiedzę z innych stacji niż wymienione.

⁷ Por. B. Bałazy, Ł. Bernaciński, *op. cit.*, s. 22-24.

⁸ CBOS, *Telewizja jako źródło informacji o bieżących wydarzeniach w kraju i na świecie. Komunikat z badań*, oprac. A. Cybulska, 2023, s. 2.

⁹ *Ibidem*, s. 5.

Powyższe dane jasno wskazywały, że wyborcy Prawa i Sprawiedliwości najczęściej czerpali swoją wiedzę o świecie nie z mediów komercyjnych, a publicznych. Media publiczne oraz TVN stały się telewizjami o profilu niezwykle mocno tożsamościowym. Jak groźny jest ten stan rzeczy dla pluralizmu medialnego pokazały wydarzenia, które miały miejsce w grudniu 2023 r.

2. Przejęcie kontroli nad mediami publicznymi przez rząd Donalda Tuska

Późnym wieczorem, 19 grudnia 2023 r. zdominowany przez tzw. Koalicję 13 grudnia, Sejm powziął uchwałę „w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej”¹⁰. W uchwale mediom publicznym zarzucano m.in. całkowite polityczne podporządkowanie i wykorzystanie dla celów propagandy partyjnej i rządowej oraz dyskredytowania i szerzenia mowy nienawiści wobec opozycji i krytyków poprzedniego rządu. Jeszcze tej samej nocy podpułkownik Bartłomiej Sienkiewicz, piastujący funkcję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odbyć miał walne zgromadzenia spółek publicznej telewizji i radiofonii, wskutek czego powołane miały zostać nowe rady nadzorcze Telewizji Polskiej, Polskiego Radia oraz Polskiej Agencji Prasowej¹¹. Stało się tak pomimo wydanego przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o zabezpieczeniu (sygn. akt K 29/23), w którym zobowiązano Skarb Państwa do powstrzymania się od czynności zmierzających do likwidacji spółek publicznej radiofonii i telewizji i dokonywania zmiany w ich zarządach.

Następnego dnia doszło do wydarzeń, które nie miały precedensu w historii Polski od czasów stanu wojennego. Do budynków Telewizji Polskiej, Polskiego Radia oraz Polskiej Agencji Prasowej wkroczyły osoby, które twierdziły, że są nowymi przewodniczącymi Rad Nadzorczych w towarzystwie anonimowych osób, które prawdopodobnie były pracownikami prywatnych firm ochroniarskich. Przerwano nadawanie publicznej telewizji informacyjnej TVP Info w trakcie emitowania specjalnego wydania „Wiadomości” prowadzonych przez Adriana Boreckiego. Doszło również do naruszenia nietykalności fizycznej posłanki Joanny Borowiak. Wieczorne wydanie flagowego serwisu informacyjnego polskiej telewizji publicznych nie odbyło się. Natomiast pod kontrolą legalnych władz TVP S.A. – aż do stycznia 2024 r., pozostał budynek Telewizyjnej Agencji Informacyjnej. Sprzeciw wobec bezprawnym działaniom rządu Donalda Tuska wyraziły organizacje pozarządowe, w tym m.in. Zarząd Główny Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich¹² oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹³.

27 grudnia 2023 r. opublikowany został komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podpułkownika Bartłomieja Sienkiewicza, w którym poinformował on o postawieniu w stan likwidacji spółek Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A.¹⁴ Pretekstem dla tej decyzji była odmowa podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudę

10 Tekst uchwały dostępny pod adresem internetowym: https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/uchwaly/117_u.htm (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

11 Minister KiDN odwołał władze mediów publicznych i PAP – komunikat prasowy dostępny pod adresem internetowym: <https://www.gov.pl/web/kultura/minister-kidn-odwola-wladze-mediow-publicznych-i-pap> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

12 Protest Zarządu Głównego SDP przeciwko bezprawnemu przejęciu mediów publicznych przez rząd Donalda Tuska – <https://cmwp.sdp.pl/protest-zarzadu-glownego-sdp-przeciwko-bezprawnemu-przejeciu-mediow-publicznych-przez-rzad-donald-tuska/> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

13 Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zmian w mediach publicznych – <https://hfpr.pl/aktualnosci/stanowisko-hfpc-ws-zmian-w-mediach-publicznych> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

14 Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – komunikat prasowy dostępny pod adresem internetowym: <https://www.gov.pl/web/kultura/komunikat-ministra-kultury-i-dziedzictwa-narodowego> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

ustawy z dnia 21 grudnia 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024¹⁵.

10 stycznia 2024 r. w XIII Wydziale Gospodarczym KRS Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy oddalony został wniosek w sprawie powołania Tomasza Syguta na prezesa zarządu Telewizji Polskiej S.A.¹⁶ 22 stycznia 2024 r. Sąd Rejestrowy w Warszawie oddalił wnioski o ujawnienie otwarcia likwidacji Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A. w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej jako: KRS)¹⁷. Uwzględniony został natomiast wniosek o ujawnienie w KRS postawienia w stan likwidacji Polskiej Agencji Prasowej S.A.¹⁸

3. Podstawy prawne funkcjonowania mediów publicznych a sposób ich przejścia przez „Koalicję 13 grudnia”

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji mają szczególny status prawny określony przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (dalej jako: u.r.t.)¹⁹ oraz ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (dalej jako: u.R.M.N.)²⁰. Ponadto wskazać należy, że status Polskiej Agencji Prasowej uregulowany jest odrębnym aktem normatywnym – ustawą z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (dalej jako: u.P.A.P.)²¹. Sposób przejścia faktycznej kontroli nad mediami publicznymi przez koalicję rządową wymaga zatem uwzględnienia ich szczególnego statusu.

Spółki publicznej radiofonii i telewizji funkcjonują w formie jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1-3 u.r.t.). Analogicznie jest w przypadku Polskiej Agencji Prasowej (art. 3 ust. 1 u.P.A.P.).

W sposób szczególny uregulowane są zasady powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. Kwestię tę reguluje bowiem ustawa o Radzie Mediów Narodowych. Stosownie do art. 2 ust. 1 u.R.M.N. to właśnie **Rada Mediów Narodowych jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. Tym samym w przypadku powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (dalej jako: k.s.h.)²².**

15 Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 21 grudnia 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 – druk 138 – dokument dostępny pod adresem internetowym: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=138> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

16 *Udaremniona próba zmiany zarządu TVP SA*, Obserwator Praworządności – <https://obserwator-praworzadnosci.pl/pl/udaremniona-proba-zmiany-zarzadu-tvp-sa/> (dostęp: 23 lutego 2024 r.).

17 Zob. komunikaty MKiDN: *Informacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym odnośnie władz Polskiego Radia S.A. w likwidacji oraz Informacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym odnośnie władz Telewizji Polskiej S.A. w likwidacji* dostępne pod adresami: <https://www.gov.pl/web/kultura/informacja-ministra-kultury-i-dziedzictwa-narodowego-w-sprawie-wpisu-w-krajowym-rejestrze-sadowym-odnosnie-wladz-polskiego-radia-sa-w-likwidacji> oraz <https://www.gov.pl/web/kultura/informacja-ministra-kultury-i-dziedzictwa-narodowego-w-sprawie-wpisu-w-krajowym-rejestrze-sadowym-odnosnie-wladz-telewizji-polskiej-sa-w-likwidacji> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

18 *Polska Agencja Prasowa wpisana do KRS* – komunikat dostępny pod adresem internetowym: <https://www.gov.pl/web/kultura/polska-agencja-prasowa-wpisana-do-krs> (dostęp: 22 lutego 2024 r.).

19 Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722.

20 Tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 692.

21 Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1595.

22 Dz.U. z 2024 r. poz. 18.

Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 13 grudnia 1995 r., sygn. akt W 6/95, „odpowiednie przepisy ustawy o radiofonii i telewizji mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do przepisów kodeksu handlowego (*lex generalis*)”. Stąd też w przedmiotowej sprawie stosuje się ogólną regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, co wywieść można tak „z litery”, jak i „ducha” (tj. aksjologii) prawa. Potwierdzenie wyłączenia stosowania k.s.h. znajduje się w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o Polskiej Agencji Prasowej.

Stosownie do art. 26 ust. 4 u.r.t. do spółek publicznej radiofonii i telewizji wymienionych stosuje się, **z zastrzeżeniem art. 27–30 u.r.t.**, przepisy k.s.h. z wyjątkiem art. 312 i 402²³. Zgodnie z art. 27 ust. 3 u.r.t. członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, w tym prezesa zarządu, powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych. Zgodnie z art. 28 ust. 1e u.r.t. członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych. Tym samym **nie znajdują tu zastosowania przepisy k.s.h.**, na które powoływał się podpułkownik Bartłomiej Sienkiewicz usiłując dokonać zmian personalnych we władzach spółek Telewizja Polska S.A. oraz Polskie Radio S.A. Twierdzenie to – w świetle podstawowych zasad wykładni językowej oraz systemowej – jest niewątpliwe.

Stosownie do art. 5 u.P.A.P. do Polskiej Agencji Prasowej S.A. stosuje się przepisy k.s.h., chyba że sama ustawa stanowi odmiennie. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.P.A.P. członków Zarządu, w tym Prezesa Zarządu Polskiej Agencji Prasowej, powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.P.A.P. rada nadzorcza Polskiej Agencji Prasowej powoływana jest przez Radę Mediów Narodowych.

W obecnym stanie prawnym wyłącznie kompetentnym organem dla dokonywania zmian personalnych w organach spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz w Polskiej Agencji Prasowej jest Rada Mediów Narodowych. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie posiada żadnych kompetencji w tym względzie. Jedynie dla porządku wskazać należy, że ani uchwały Sejmu, ani też opinie przedstawicieli doktryny prawniczej nie stanowią źródła prawa i nie wpływają na obowiązywanie wskazanych powyżej przepisów. Należy też zaznaczyć, że już w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 1995 r., sygn. akt W 6/95, wskazano, że celem ujęcia publicznego radia i telewizji w formę jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa było doprowadzenie do tego, by utraciły one „charakter agendy rządowej”. Trybunał wskazał wówczas, że wielostopniowa struktura zarządzania sprawami publicznego radia i telewizji (obejmująca wówczas Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz zarządy i rady nadzorcze spółek medialnych) miała „zapewnić ich niezależność” lub przynajmniej „wykluczyć jednostronne podporządkowanie”. Obecna wadliwość tego systemu (poprzez marginalizację znaczenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz Rady Mediów Narodowych) w żadnym wypadku nie oznacza dopuszczalności zawłaszczania kompetencji Krajowej Rady przez jakiegokolwiek ministra. Zauważyć też należy, że przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego stanowi przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3 (zob. art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; dalej jako: k.k.²⁴).

23 Zwrot „z zastrzeżeniem” oznacza, że kwestiach personalno-organizacyjnych przepisy Kodeksu spółek handlowych nie stosuje się do spółek publicznej radiofonii i telewizji. Dokładnie taką wykładnię dał Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem Andrzeja Zolla w uchwale z 13 grudnia 1995 r., sygn. akt W 6/95, pkt III.3.

24 Dz.U. z 2024 r. poz. 17.

Zauważyć trzeba, że w przytoczonej już uchwale Sejmu z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej wskazano m.in. na „niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. akt K 13/16), który uznał za niekonstytucyjne powierzenie Radzie Mediów Narodowych powoływania i odwoływania władz mediów publicznych, przy jednoczesnym pozbawieniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji udziału w tych procesach”. Należy pokrótce odnieść się do wskazanego wyroku, ponieważ w stosunku do jego treści pojawiły się w dyskursie publicznym liczne nieporozumienia.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16, Trybunał Konstytucyjny działając na wniosek ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich, a obecnie Ministra Sprawiedliwości, Adama Bodnara orzekł, że przepisy nowelizujące ustawę o radiofonii i telewizji, w zakresie w jakim wyłączają udział Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w procedurze powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, są niezgodne z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP²⁵. **Wyrok ten nie uchylał zatem żadnego z przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych.** Trybunał Konstytucyjny nie uchylił także żadnego z przepisów ustaw o radiofonii i telewizji oraz o Polskiej Agencji Prasowej, które przytoczone zostały powyżej. Wyrok dotyczył bowiem przepisów, w myśl których członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Przypomnieć należy, że we wniosku inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zarzucano przedmiotowej nowelizacji m.in. to, że jej celem było uzyskanie bezpośredniego wpływu na obsadę mediów publicznych przez większość parlamentarną i Radę Ministrów. Obecnie, jak się wydaje, Adam Bodnar pełniący funkcję Ministra Sprawiedliwości zrewidował swoje poglądy i uznaje, że uzyskanie bezpośredniego wpływu na obsadę mediów publicznych przez większość parlamentarną i Radę Ministrów jest celowe i pożądane. Jak jednak zauważył sam Trybunał we wskazanym orzeczeniu, „**W obecnym stanie prawnym brak jest normy prawnej przyznającej ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa kompetencję w zakresie powoływania i odwoływania członków zarządu spółki publicznej radiofonii i telewizji**”²⁶. Twierdzenie to zachowało aktualność do dziś.

Odniesienie do Rady Mediów Narodowych znalazło się nie w sentencji, a w treści uzasadnienia cytowanego rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego. Trybunał wskazał: „[z] chwilą wejścia w życie ustawy o RMN, powoływanie osób do pełnienia wymienionych funkcji odbywa się z udziałem Rady Mediów Narodowych. Organ ten jest uprawniony do powoływania członków zarządu oraz rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz wyrażania zgody na powołanie dyrektora terenowego oddziału takiej spółki”²⁷.

Jak dalej wywodził TK: „Trybunał nie wypowiadał się [...] w kwestii przyznania określonych kompetencji nowo powołanemu organowi, jakim jest RMN. Przedmiotem jego wypowiedzi było wyłącznie to, czy ustawodawca mógł pozbawić pewnych kompetencji KRRiT. W ocenie Trybunału, rola podmiotu pełniącego określoną w Konstytucji funkcję strażnika interesu publicznego w radiofonii

25 Stosownie do art. 213 ust. 1 Konstytucji RP: „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Art. 14 ustawy zasadniczej stanowi natomiast: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Z kolei art. 54 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy wolności słowa i informacji: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16, pkt III.7.5.

27 *Ibidem*, pkt III.2.3.

i telewizji wymaga, aby KRRiT miała możliwość efektywnego oddziaływania na funkcjonowanie mediów publicznych. Pogląd ten wynika z przekonania, że nie można sprawować funkcji organu ochrony i kontroli prawa, a taka charakterystyka KRRiT wynika z Konstytucji, bez istnienia odpowiednich kompetencji, które nie tylko koncentrować się będą na realizacji zadań kontrolnych, ale także umożliwią danemu organowi podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia konstytucyjnie określonych celów²⁸.

Do wskazanego wyroku Trybunału trafnie odniósł się Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek: „[u]stawa o RMN i zmiany wprowadzone nią do ustawy o radiofonii i telewizji nie zostały zaskarżone odrębnym wnioskiem do TK. Przepisy ustawy o RMN, jak również wynikające z tej ustawy zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji, mają w dalszym ciągu moc obowiązującą. [...]. Oceniając z tego punktu widzenia skutek wyroku K 13/16, należy dojść do wniosku, że wyrok ten - jakkolwiek nie dotyczył wprost przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania - z chwilą jego ogłoszenia doprowadził do obalenia domniemania konstytucyjności normy prawnej o treści dopuszczającej powoływanie i odwoływanie zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji bez udziału KRRiT. Norma prawna dotycząca powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych nie korzysta zatem z domniemania konstytucyjności w każdym przypadku, gdy obowiązujące przepisy nie przewidują udziału w tych procedurach KRRiT - niezależnie od tego, jaki organ w aktualnym stanie prawnym jest upoważniony do powoływania i odwoływania tych organów”²⁹.

Innymi słowy z wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że **pozbawienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest sprzeczne z jej konstytucyjną rolą, a przepisy ustawy o Radzie Mediów Narodowych nie korzystają z domniemania konstytucyjności, ale jednocześnie są one dalej obowiązujące**. Podobnie z wyroku tego wynika, że **sprzeczne z Konstytucją RP są rozwiązania, które wyłączną kompetencję do przeprowadzania zmian personalnych w organach spółek publicznej radiofonii i telewizji powierzają Radzie Ministrów lub jej członkom, z czym mieliśmy do czynienia w przypadku działań podpułkownika Sienkiewicza**.

Z punktu widzenia Konstytucji RP pożądane jest przyznanie kompetencji Rady Mediów Narodowych Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, a nie bezpodstawne przypisywanie ich Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

4. Inne możliwe naruszenia prawa przy dokonywaniu przejęcia mediów publicznych

Działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego podpułkownika Bartłomieja Sienkiewicza związane były z przerwaniem nadawania kanałów telewizji publicznej: TVP Info, TVP 3 (nadawców regionalnych) oraz TVP World – należy przypuszczać, że cała akcja miała zaplanowany, skoordynowany charakter³⁰. Wznowienie nadawania TVP Info oraz programów informacyjnych nadawców

28 *Ibidem*, pkt. III.7.8.

29 Sytuacja w mediach publicznych. RPO Marcin Wiącek pisze do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego - <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-media-publiczne-sytuacja-potrzebna-nowelizacja-mkidn> (dostęp: 23 lutego 2024 r.).

30 Por. *Jak technicznie wyłączono TVP Info?*, Wirtualne Media - <https://www.wirtualnemedia.pl/artikul/nie-dziala-tvp-info-jak-wylaczono-sygnal> (dostęp: 27 lutego 2024 r.).

regionalnych nastąpiło dopiero 29 grudnia³¹, zaś TVP World – pomimo zapowiedzi – nie wznowiła nadawania do 11 marca 2024 r. W związku z tym, że wskazane kanały telewizji publicznej nie były emitowane, spółka nie wywiązywała się z obowiązków wynikających z zawartych przez nią kontraktów (przykładowo w zakresie prezentowania reklam). **Naraziło to Telewizję Polską na ogromne straty finansowe. Jak wstępnie szacowali eksperci, straty z powodu braku emisji samego tylko TVP Info wynosić mogły ok. 130 tys. zł dziennie**³².

Wiązać się to może nie tylko z odpowiedzialnością cywilną (tj. finansową), ale również **karną**. Zgodnie z art. 296 § 1 k.k. ten, kto będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, **przez nadużycie udzielonych mu uprawnień** lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jeżeli sprawca przestępstwa wyrządza szkodę majątkową w wielkich rozmiarach to podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (art. 296 § 3 k.k.). Za „szkodę w wielkich rozmiarach” uważa się szkodę (chodzi zarówno o straty – *damnum emergens*, jak i utracone korzyści – *lucrum cessans*), której wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 000 000 zł (art. 115 § 6 w zw. z art. 115 § 7a k.k.).

Odrębną kwestią jest odpowiedzialność karna w związku z popełnieniem innych przestępstw, takich jak **nadużycie uprawnień** (art. 231 k.k.), **zmuszanie do określonego zachowania pod wpływem groźby** (art. 191 k.k. – mogło to dotyczyć zmuszenia do podpisania dokumentów przez legalne władze spółek medialnych pod przymusem), **naruszenie nietykalności fizycznej** (w tym także pośła – art. 217 k.k.). Chodzi tu zarówno o sprawców, jak i sprawców kierowniczych i polecających.

Należy też zauważyć, że do pracy w budynkach Telewizji Polskiej – bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, a zatem z **naruszeniem przepisów prawa pracy oraz norm BHP** dopuszczone zostały osoby postronne. Z kolei pracownicy oraz kontrahenci TVP nie zostali dopuszczeni do pracy, co również wiązać się może z odpowiedzialnością finansową spółki, a zatem stanowi działanie na jej szkodę. W niejaki zawieszeniu pozostaje natomiast **ocena ważności i skuteczności wszelkich decyzji** podjętych przez osoby, które jako nieuprawnione dokonywały czynności prawnych w imieniu spółek publicznej radiofonii i telewizji (czynności te mogą być zatwierdzone przez „prawdziwe” organy). Wiąże się to z problemem ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej wobec tych spółek³³.

5. Postawienie mediów publicznych w stan likwidacji

27 grudnia 2023 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podpułkownik Bartłomiej Sienkiewicz, powołując się na rzekomą decyzję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o „wstrzymaniu finansowania mediów publicznych” (w istocie chodziło o odmowę podpisania ustawy o budżecie, która

31 D. Kelman, *TVP Info daleko w tyle za Republiką. Zmiany w mediach publicznych przełożyły się na spadek oglądalności*, i.PL – <https://i.pl/tvp-info-daleko-w-tyle-za-republika-zmiany-w-mediach-publicznych-przełożyły-się-na-spadek-oglądalności/ar/c1-18218267> (dostęp: 27 lutego 2024 r.).

32 M. Niedbalski, *Brak TVP Info i „Teleexpressu” to ok. 150 tys. zł dziennie utraconych wpływów z reklam*, Press – <https://www.press.pl/tresc/79752,brak-tvp-info-i-teleexpressu-to-ok-150-tys-zl-dziennie-utraconych-wplywow-z-reklam> (dostęp: 27 lutego 2024 r.).

33 Zob. *Udaremniona próba zmiany zarządu TVP SA*, Obserwator praworządności – <https://obserwator-praworzadnosci.pl/pl/udaremniona-proba-zmiany-zarządu-tvp-sa/> (dostęp: 27 lutego 2024 r.).

jedynie częściowo wpływała na sytuację finansową mediów publicznych) postanowił o postawieniu w stan likwidacji spółek Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A.³⁴

Decyzja ta wywołała kontrowersje³⁵. Przede wszystkim status spółek publicznej radiofonii i telewizji jest szczególny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego spółki te funkcjonują w specyficznym kontekście aksjologicznym wynikającym z bezpośredniego związku publicznej radiofonii i telewizji z realizacją wolności słowa i prawa do informacji³⁶. Realizując określoną misję o charakterze publicznym, tożsamość spółek publicznej radiofonii i telewizji nie jest determinowana koniecznością generowania zysków lub innym celem o charakterze gospodarczym. Stąd też **nie ma możliwości postawienia ich w stan likwidacji**. Charakter postępowania likwidacyjnego uregulowanego w art. 459 i n. k.s.h. determinowany jest jego celem: zakończeniem interesów spółki i jej wykreśleniem z rejestru. W przypadku spółek publicznej radiofonii i telewizji możliwe byłoby to jedynie z wprowadzeniem równoległych zmian ustawowych w przepisach o radiofonii i telewizji. Niedopuszczalność likwidacji spółek publicznej radiofonii i telewizji potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 stycznia 2024 r., sygn. akt K 29/23, w którym stwierdzono, że wobec treści przepisów systemu prawa, w tym art. 27-30 u.r.t., jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie mogą zostać rozwiązane i zlikwidowane.

Należy jednak przypuszczać, że w istocie postawienie mediów publicznych w stan likwidacji jest **czynnością pozorowaną**. Mogą na to wskazywać deklaracje samego podpułkownika Sienkiewicza: „Przede wszystkim likwidacja jest też formą restrukturyzacji, czyli przywracania właściwego porządku w spółkach. Likwidacja w każdej chwili może być odwołana, może też trwać bardzo długo”³⁷. W tym kontekście trzeba jednak wskazać, że zgodnie z art. 468 § 1 k.s.h. likwidatorzy powinni zakończyć interesy bieżące spółki, ściągnąć wierzytelności, wypełnić zobowiązania i upłynnić majątek spółki (są to tzw. czynności likwidacyjne), zaś **nowe interesy mogą podejmować tylko wówczas, gdy to jest potrzebne do ukończenia spraw w toku**. Stawia to pod znakiem zapytania dopuszczalność zawierania umów niezbędnych chociażby do uruchamiania nowych programów publicystycznych czy rozrywkowych, a nawet – w pewnych sytuacjach – kontynuowania formatów istniejących (np. poprzez nagrywanie nowego sezonu). Ważność takich czynności prawnych (uwzględniająca ich dopuszczalność w ramach postępowania likwidacyjnego) będzie oceniana indywidualnie, ponieważ co do zasady czynności sprzeczne z ustawą są nieważne (art. 58 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 - Kodeks cywilny³⁸). Jeżeli jednak przyjęte zostanie założenie o pozorności całej likwidacji, to przypomnieć należy, że zgodnie z ogólnymi regułami prawa cywilnego również czynności pozorne są z zasady bezwzględnie nieważne (zob. 83 § 1-2 Kodeksu cywilnego).

6. Podsumowanie

Funkcjonowanie mediów publicznych od wielu lat rodzi rozmaite kontrowersje, które wiążą się przede wszystkim z zarzutami o ich upolitycznienie. W okresie 2015-2023 zarzuty te formułowane

34 Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – komunikat prasowy dostępny pod adresem internetowym: <https://www.gov.pl/web/kultura/komunikat-ministra-kultury-i-dziedzictwa-narodowego> (dostęp: 1 marca 2024 r.).

35 Zob. Jak Bartłomiej Sienkiewicz (nie) zlikwidował Telewizji Polskiej, Obserwator praworządności <https://obserwator-praworzadnosci.pl/pl/jak-bartlomiej-sienkiewicz-nie-zlikwidowal-telewizji-polskiej/> (dostęp: 1 marca 2024 r.).

36 Por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 1995 r., sygn. akt W 6/95, pkt III.3.

37 Cyt. za: Sienkiewicz nie chce kontrowersji. Zmienił likwidatora po kilku dniach – materiał prasowy dostępny pod adresem internetowym: <https://www.money.pl/gospodarka/sienkiewicz-nie-chce-kontrowersji-likwidator-zmieniony-po-kilku-dniach-6998036971875296a.html> (dostęp: 2 marca 2024 r.).

38 Dz.U. z 2023 poz. 1610.

były w szczególności przez środowiska, które nie widziały powodów do krytyki deficytu pluralizmu i upolitycznienia mediów publicznych w czasie rządów koalicji PO-PSL w latach 2007-2015. Jednak brak pluralizmu w samych mediach publicznych – niezależnie od tego z jaką formacją polityczną wiąże się zaangażowanie tych mediów – jest stanem, który zawsze zasługuje na krytykę z punktu widzenia polskiej aksjologii konstytucyjnej.

Nie usprawiedliwia to jednak dokonywania w mediach publicznych zmian w sposób całkowicie bezprawny, niezgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu. Tak trzeba oceniać działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podpułkownika Bartłomieja Sienkiewicza. Jakkolwiek można mieć wątpliwości co do zgodności przepisów o Radzie Mediów Narodowych z Konstytucją RP, to w dalszym ciągu są to przepisy powszechnie obowiązujące, które nie zostały uchylone w żadnej przewidzianej do tego procedurze (wskutek ich derogacji nową ustawą lub orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego). Zastosowanie przepisów Kodeksu spółek handlowych do przeprowadzenia zmian personalnych w organach spółek publicznej radiofonii i telewizji stoi w oczywistej sprzeczności zarówno z brzmieniem przepisów art. 27-30 u.r.t., jak i z celem tych regulacji, który został trafnie zdefiniowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze w latach 90-tych ubiegłego stulecia.

Przypomnieć należy, że podejmowanie działań bezprawnych wiąże się z odpowiedzialnością. Może ona przyjąć rozmaitą postać i dotyczyć zarówno decydentów politycznych, jak i wykonawców ich woli. W zależności od ewentualnych przyszłych rozstrzygnięć sądowych chodzić może zarówno o odpowiedzialność cywilną (finansową), jak i odpowiedzialność karną.

Jędrzej Jabłoński

2. Zwalczanie niezawisłości sędziów

Główne tezy

- Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar stosował naciski wobec wymiaru sprawiedliwości, podejmując próby odwoływania prezesów i wiceprezesów niektórych sądów, z naruszeniem obowiązujących przepisów,
- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2024 r. stwierdził, że możliwość odwołania prezesów i wiceprezesów sądów bez udziału Krajowej Rady Sądownictwa stanowi naruszenie konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziów.
- Działania Ministra Sprawiedliwości stanowią wyraźny przykład naruszenia zasady podziału władz i można je uznać za naciski polityczne, mające na celu zapewnienie spolegliwości wymiaru sprawiedliwości wobec działań rządu.

1. Znaczenie niezawisłości sędziowskiej

Podstawowym elementem konstrukcyjnym demokratycznego państwa prawnego jest niezawisłość sędziowska, która nie jest uprawnieniem sędziego, lecz jego podstawowym obowiązkiem³⁹. Zasada ta stanowi fundamentalny atrybut ustroju sądowego w państwie. Natomiast brak owej niezawisłości skutkuje pozornością, fasadowością rozpatrywania sporów w sposób bezstronny i obiektywny, a przede wszystkim sprawiedliwy. Nie ulega wątpliwości, że o urzeczywistnieniu owej zasady przesadzają gwarancje określone w Konstytucji - art. 178 ust. 1 Konstytucji wprost stwierdza, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Z kolei art. 179 stanowi o tym, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) na czas nieoznaczony. Wreszcie art. 180 przewiduje, że sędziowie są co do zasady nieusuwalni i mogą być złożeni z urzędu, zawieszeni w urzędowaniu, przeniesieni do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew woli jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

39 Por. R. Hauser, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 1 (2015), s. 10.

Jako elementy składające się na niezawisłość sędziowską można wskazać, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,
- 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych,
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych,
- 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych,
- 5) wewnętrzną niezależność sędziego⁴⁰.

Nie ulega wątpliwości, że o niezawisłości sędziowskiej należy traktować również z perspektywy stosunku sędziego z innymi podmiotami, w tym także z organami władzy publicznej. Jak wskazuje się w doktrynie, „Niezawisłość sędziego oznacza przede wszystkim jego wolność od wpływów zewnętrznych – od wpływów przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, lecz także władzy sądowej i wszystkich osób postronnych, w tym polityków i dziennikarzy. Niezawisłość w odniesieniu do stron określa się zazwyczaj jako bezstronność. Niezawisłość jest wartością niezmiennie istotną, bez której w ogóle nie można mówić o sędziach ani o niezależnym sądzie. (...) Niezawisłość sędziego (...) to podmiotowe prawo publiczne obywatela. To obywatel ma prawo do niezależnego sądu i do niezawisłego sędziego, czyli prawo do sądu. Niezawisłość sędziów jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Bez niezawisłości władza sądownicza byłaby pozbawiona koniecznego atrybutu dla wykonywania powierzonego jej zadania, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie byłiby jedynie urzędnikami podległymi zaleceniom i wskazaniom przełożonych, a podstawowe prawa obywateli pozostawałyby bez ochrony⁴¹. Trybunał Konstytucyjny zwracał także uwagę na to, że niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz albo też wywierania nacisku zapewnia „neutralność sędziego i gwarantuje obiektywne postępowanie przed sądem na podstawie Konstytucji i ustaw⁴².”

2. Próby usunięcia z funkcji prezesów niektórych sądów

Wyraźnym przykładem działań Ministra Sprawiedliwości, mających na celu naruszenie zasad niezawisłości sędziowskiej, są podejmowane próby odwołania prezesów sądów z pełnionych przez nich funkcji, dokonywane z naruszeniem procedury. O ile od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁴³ Prezesi sądów nie określają już zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom, gdyż to odbywa się w sposób losowy, zgodnie z art. 47a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁴, to wciąż jest to bardzo istotna funkcja z punktu widzenia codziennej pracy sądów.

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt Sk 7/06, OTK ZU 9A/2007, poz. 108.

41 S. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 2 (2012), s. 12-13.

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. akt P 126/15, OTK ZU A/2016, poz. 89.

43 Dz.U. z 2017 r. poz. 1452.

44 Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm., dalej: „Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

Zgodnie z art. 22 i 21 Prawa o ustroju sądów powszechnych, prezes sądu między innymi kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz, zapewnia właściwy tok wewnętrznego urzędowania sądu, jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych i asystentów sędziów danego sądu, powierza sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, jak również (po zasięgnięciu opinii kolegium sądu) ustala przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu, zakres ich obowiązków, sposób uczestniczenia w przydziale spraw oraz plan dyżurów i zastępstw.

3. Sąd Apelacyjny w Warszawie

Dnia 18 stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar wystąpił w trybie art. 27 Prawa o ustroju sądów powszechnych do Kolegium Sądu Apelacyjnego w Warszawie z wnioskiem o odwołanie z funkcji prezesa tego sądu sędziego Piotra Schaba⁴⁵. Jednocześnie, działając zgodnie z § 3. tego przepisu, Minister zawiesił prezesa w wykonywaniu jego funkcji. W myśl art. 27, Minister może dokonać odwołania, jeśli Kolegium wyda pozytywną opinię lub jeśli nie wyda opinii w terminie 30 dni. Jeśli jednak Kolegium wyda negatywną opinię, to wtedy Minister Sprawiedliwości musi niejako odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa, kierując do niej wniosek o odwołanie, wraz z pisemnym uzasadnieniem.

Jakkolwiek Minister swoją decyzję motywował zarzutami rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych przez Prezesa oraz brakiem możliwości pogodzenia dalszego pełnienia funkcji z dobrem wymiaru sprawiedliwości, to wydaje się, że rzeczywiste motywy miały charakter polityczny⁴⁶.

Już jednak tego samego dnia Kolegium Sądu jednogłośnie wyraziło negatywną opinię do przedmiotowego wniosku⁴⁷. Pomimo tego, Minister nie skierował wniosku do Krajowej Rady Sądownictwa, lecz stanął na stanowisku, że kolegium Sądu Apelacyjnego w Warszawie nie przedstawiło negatywnej opinii wobec wyrażonego przez Ministra zamiaru odwołania, gdyż do ministerstwa przekazana została wyłącznie informacja o wyniku głosowania na posiedzeniu kolegium, która zdaniem ministerstwa nie może być uznana za opinię w sprawie odwołania⁴⁸. Wobec powyższego, po upływie

45 Ministerstwo Sprawiedliwości wszczyna procedurę odwołania ze stanowiska Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie sędziego Piotra Schaba. Jednocześnie sędzia Schab zostaje od dzisiaj zawieszony w pełnieniu czynności 18.01.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wszczyna-procedure-odwolania-ze-stanowiska-prezesa-sadu-apelacyjnego-w-warszawie-sedziego-piotra-schaba-jednoczesnie-sedzia-schab-zostaje-od-dzisiaj-zawieszony-w-pelnieniu-czynnosci>, dostęp 22.01.2024 r.

46 „Wydaje się jednak, że przyczyny tak pilnego przejęcia tego Sądu są prozaiczne:

- to sędziowie tego Sądu zwracali uwagi na wadliwe umocowanie prokuratorów, wobec których decyzje podejmował „p.o. Prokuratora Krajowego” prok. Jacek Bilewicz;
- to w tym Sądzie rozpoznawane są zażalenia na odmowę udzielenia zgody na kontrolę operacyjną z całej Polski;
- to ten Sąd jest właściwy do rozpoznania apelacji w wielu sprawach polityków obecnej większości rządzącej (sprawa Sławomira N., sprawa senatora Krzysztofa K. czy b. szefa klubu PSL Jacka B.);
- to ten Sąd w 2013 r. zmienił orzeczenie Sądu Okręgowego w Warszawie i uniewinnił Beatę Sawicką od zarzutu popełnienia przestępstwa korupcyjnego, uznając jednocześnie, że ówczesna posłanka faktycznie przyjęła łapówkę od udających biznesmenów agentów CBA;
- to w tym Sądzie rozpoznawane są zażalenia od orzeczeń rozpoznawanych w trybie wyborczym w toku kampanii.” *Próba siłowego usunięcia Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie*, <https://obserwator-praworzadnosc.pl/pl/proba-silowego-usuniecie-prezesa-sadu-apelacyjnego-w-warszawie/>, dostęp 8.11.2024 r.

47 Komunikat był pierwotnie dostępny na stronie Sądu: *Komunikat w sprawie zawieszenia Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie*, Arkadiusz Ziarko, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 19.01.2024 r. <https://waw.sa.gov.pl/komunikat-w-sprawie-zawieszenia-prezesa-sadu-apelacyjnego-w-warszawie,-new,mg,264.html,682> dostęp 22.01.2024 r.

48 *Odwołanie Prezesa SA w Warszawie sędziego Piotra Schaba*, 21.02.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/odwolanie-prezesa-sa-w-warszawie-sedziego-piotra-schaba>, dostęp 8.11.2024 r.

30 dni, Minister odwołał Prezesa, a wkrótce potem powołał nową osobę na tę funkcję⁴⁹. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych w żaden sposób nie określają, jaką formę powinna mieć opinia w przedmiocie wniosku o odwołanie prezesa sądu.

W związku z powyższym 16 lutego 2024 r. Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa podjęło Uchwałę⁵⁰ o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 27 § 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych – w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii Krajowej Rady Sądownictwa – oraz art. 27 § 5a zdanie drugie w zakresie, w jakim ogranicza wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu do uchwał podjętych jedynie większością dwóch trzecich głosów.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2024 r., sprawa K 2/24

Wyrok w powyższej sprawie zapadł 16 października 2024 r. Trybunał orzekł, że przedmiotowe przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych, w zakresie, w jakim pozbawiają Krajową Radę Sądownictwa udziału w procedurze zawieszenia prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności, nie określają terminu trwania zawieszenia prezesa albo wiceprezesa w pełnieniu czynności, ograniczają wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu do uchwał podjętych jedynie większością dwóch trzecich głosów oraz przewidują, że niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu – są niezgodne z Konstytucją⁵¹. O ile na tę chwilę pisemne uzasadnienie wyroku nie jest dostępne, to w komunikacie zamieszczonym na stronie Trybunału streszczone zostały motywy wyroku⁵². Trybunał stanął na stanowisku, że odwoływanie prezesów sądów nie jest czynnością czysto administracyjną, lecz stanowi ingerencję w gwarantowane Konstytucją wartości niezawisłości sędziów i niezależności sądów i jako takie może odbywać się wyłącznie z udziałem KRS, czyli organu, którego podstawowym konstytucyjnym obowiązkiem (określonym w art. 186 ust. 1 Konstytucji) jest stanie na straży tych wartości. Trybunał uznał również, że wymóg uzyskania większości 2/3 głosów, jak i termin 30 dni do wyrażenia opinii, warunkujące to, czy negatywna opinia KRS w przedmiocie odwołania prezesa sądu jest wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości, są zbyt daleko idące i mogą uniemożliwiać KRS wykonywanie swoich konstytucyjnych zadań.

49 Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar powołał sędzię Dorotę Markiewicz na stanowisko Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 25.03.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/odwolanie-prezesa-sa-w-warszawie-sedziego-piotra-schaba>, dostęp 8.11.2024 r.

50 Uchwała nr 113/2024 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 lutego 2024 r. w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, 16.02.2024 r., <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2402-uchwala-nr-113-2024-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-16-lutego-2024-r-w-sprawie-skierowania-do-trybunalu-konstytucyjnego-wniosku-o-zbadanie-zgodnosci-z-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-art-27-5-oraz-art-27-5a-zdanie-drugie-ustawy-z-dnia-27-lipca-2001-r-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-dz-u-z-2023-r-poz-217-ze-zm.html>, dostęp 8.11.2024 r.

51 Procedura odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu, sygn. K 2/24, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/procedura-odwolania-prezesa-lub-wiceprezesa-sadu-2>, dostęp 8.11.2024 r.

52 Komunikat po: Procedura odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu K 2/24, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/procedura-odwolania-prezesa-lub-wiceprezesa-sadu-1>, dostęp 12.11.2024 r.

5. Sąd Apelacyjny w Poznaniu

Minister Bodnar podejmował również inne próby odwoływania prezesów sądów, które budziły wątpliwości co do legalności działań podejmowanych przez Ministra. Dnia 15 stycznia 2024 r. Minister wystąpił z wnioskiem do kolegium Sądu Apelacyjnego w Poznaniu o wyrażenie opinii w sprawie odwołania Prezesa tego sądu - sędziego Mateusza Bartosza - oraz wiceprezesów - sędziów Przemysław Radzika i Sylwii Dembskiej z pełnionych funkcji⁵³.

Według stanowiska, zajętego 17 stycznia przez prezydium KRS⁵⁴, pozytywna opinia Kolegium Sądu w tym zakresie została wydana w sposób wadliwy – w głosowaniu udział wzięł sędzia wyznaczony przez Ministra, w związku z zawieszeniem dotychczasowego prezesa, do wykonywania jego funkcji. Według stanowiska KRS przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych nie przewidują uprawnienia dla takiej osoby do brania udziału w pracach Kolegium sądu. Zdaniem KRS należało więc uznać, że przy braku uwzględnienia tego głosu Kolegium udzieliło negatywną opinię. Apel KRS o ponowne zwołanie Kolegium w prawidłowym składzie nie został jednak wysłuchany, a 19 stycznia Ministerstwo wydało komunikat o „ostatecznym odwołaniu” prezesa i wiceprezesów z dniem 18 stycznia 2024 r.⁵⁵

6. Sąd Okręgowy w Radomiu

Dnia 19 stycznia br. Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa zajęło stanowisko w przedmiocie trybu odwołania sędziego Stanisława Olchowego z funkcji Prezesa Sądu Okręgowego w Radomiu⁵⁶. Stanisław Olchowy został powołany decyzją z dnia 30 października 2023 r. do pełnienia swojej funkcji od dnia 19 grudnia 2023 r. Następnie jednak 29 grudnia 2023 r. została mu doręczona decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2023 r. uchylająca decyzję o powołaniu.

Prezydium KRS, w uchwale z 19 stycznia 2024 r.⁵⁷, stanęło na stanowisku, powołując się na ogólne zasady prawa publicznego, że decyzja Ministra nie wywołała skutków prawnych. Wskazano, że akt taki, jako oświadczenie woli organu władzy wykonawczej, wywołuje skutki w sferach zarówno prawa ustrojowego, jak i indywidualnych praw i obowiązków, dopiero z momentem wprowadzenia go do obrotu prawnego, czyli w chwili jego doręczenia. Jeśli akt nie zostanie prawidłowo doręczony, należy go uznać za nieistniejący – konkluzję tę Prezydium KRS sformułowało przywołując bogate orzecznictwo NSA⁵⁸.

53 Ministerstwo Sprawiedliwości wszczynając procedurę odwołania ze stanowisk prezesa i dwóch wiceprezesów Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oraz ich zawieszeniu od dzisiaj (15.01.2024 r.) w pełnieniu czynności 15.01.2024 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wszczynia-procedure-odwolania-ze-stanowisk-prezesa-i-dwoch-wiceprezesow-sadu-apelacyjnego-w-poznaniu-oraz-ich-zawieszeniu-od-dzisiaj-15012024-r-w-pelnieniu-czynnosci> dostęp 22.01.2024 r.

54 Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie sprzecznego z przepisami prawa posiedzenia Kolegium Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w dniach 15 i 16 stycznia 2024 r. 17.01.2024 <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2352-stanowisko-prezydium-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-17-stycznia-2024-r-w-sprawie-sprzecznego-z-przepisami-prawa-posiedzenia-kolegium-sadu-apelacyjnego-w-poznaniu-w-dniach-15-i-16-stycznia-2024-r.html> dostęp 22.01.2024 r.

55 Prezes i wiceprezesi Sądu Apelacyjnego w Poznaniu odwołani 19.01.2024 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/prezes-i-wiceprezesi-sadu-apelacyjnego-w-poznaniu-odwolani> dostęp 22.01.2024 r.

56 Decyzja o cofnięciu powołani na stanowiska prezesów sądów, 19.12.2023, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komunikat-prasowy-ministra-sprawiedliwosci>, dostęp 12.11.2024 r.

57 Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 stycznia 2024 r. w przedmiocie trybu odwołania SSO Stanisława Olchowego z funkcji Prezesa Sądu Okręgowego w Radomiu 19.01.2024 <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2353-stanowisko-prezydium-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-19-stycznia-2024-r-w-predmiocie-trybu-odwolania-ssu-stanislaw-olchowego-z-funkcji-prezesa-sadu-okregowego-w-radomiu.html> dostęp 22.01.2024 r.

58 „zob. wyroki NSA: z 11 grudnia 2007 r. o sygn. akt II OSK 1650/06, LEX nr 456865; z 23 stycznia 2009 r. o sygn. akt I OSK 1467/08, LEX nr 1381151; z 19 maja 2006 r. o sygn. akt I OSK 1176/05, LEX nr 236587; z 21 października 2008 r. o sygn. akt II GSK 800/08, LEX nr 565691” – tamże.

W stanowisku podkreślono również, że od momentu objęcia funkcji, odwołania można dokonać jedynie w omówionym wyżej trybie opisanym w art. 27 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Próba obejścia tej procedury nie znajduje żadnej podstawy prawnej i jest tym samym sprzeczna zasadą legalizmu, zawartą w art. 7 Konstytucji⁵⁹, a zaadresowaną w szczególności do organów władzy wykonawczej, z rządem na czele. W związku z powyższym Prezydium KRS wezwało Ministra Sprawiedliwości do uchylenia aktu odwołania z dnia 15 grudnia 2023 r. i w przypadku zamiaru odwołania prezesa – do zastosowania prawidłowego trybu. Apel ten również nie został wysłuchany.

7. Sąd Okręgowy w Warszawie

Kolejnym działaniem Ministerstwa tego rodzaju było wystąpienie 18 czerwca 2024 r. z wnioskiem do Kolegium Sądu Okręgowego w Warszawie o wydanie opinii w przedmiocie odwołania prezesa i wiceprezesów sądu⁶⁰. Wnioskowi towarzyszyło zawieszenie prezesa i wiceprezesów w pełnionych czynnościach, co jednak więcej, równocześnie Minister wszczął procedurę zawieszenia prezesów i wiceprezesów 6 z 8 sądów rejonowych, będących członkami Kolegium Sądu. Miało to oczywiście na celu uniemożliwienie wydania negatywnej opinii przez Kolegium. Ponieważ jednak Minister jako datę zawieszenia w czynnościach wyznaczył 19 czerwca, to Kolegium zebrało się jeszcze w dniu złożenia wniosku (18 czerwca) i wydało opinię negatywną.

Wobec powyższego Minister ponownie 1 lipca podjął próbę odwołania prezesów Sądu Okręgowego w Warszawie oraz sądów rejonowych okręgu warszawskiego, tym razem zawieszając ich ze skutkiem natychmiastowym. Po wydaniu pozytywnej opinii, w odniesieniu do prezesa i większości wiceprezesów (z wyjątkiem jednego) przez nowy skład Kolegium Sądu, Minister odwołał ich z funkcji z dniem 16 lipca⁶¹. W odpowiedzi na to, stanowisko ponownie zajęło prezydium KRS, wskazując na prawdopodobny kontekst polityczny działań Ministra⁶².

8. Podsumowanie

Jakkolwiek Konstytucyjne gwarancje nieusuwalności sędziów, póki co uniemożliwiają Ministrowi Bodnarowi cofnięcie nominacji sędziowskich, dokonanych w ostatnich latach (aczkolwiek próby obejścia tych gwarancji również są zapowiadane i podejmowane⁶³), to jednak Minister próbuje uzyskać istotny wpływ na wymiar sprawiedliwości w inny sposób. Za działanie temu służące można uznać opisane wyżej próby odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów z ich funkcji.

59 Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

60 Zawieszenie Prezesa i Wiceprezesów Sądu Okręgowego w Warszawie oraz wszczęcie procedury ich odwołania, 03.07.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zawieszenie-prezesa-i-wiceprezesow-sadu-okregowego-w-warszawie-oraz-wszczecie-procedury-ich-odwolania> dostęp 12.11.2024 r.

61 Odwołanie prezesa i wiceprezesów Sądu Okręgowego w Warszawie, 17.07.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/odwolanie-prezesa-i-wiceprezesow-sadu-okregowego-w-warszawie#:~:text=Minister%20Sprawiedliwosci%20Bci%2016.07.2024%20r.%20po%20zapoznaniu%20osi%20z,Prezes%20S%C4%85du%20Okr%C4%99gowego%20w%20Warszawie%3A%20s%C4%99dzi%C4%99%20Joann%C4%99%20Przanowsk%C4%85-To-maszek> dostęp 12.11.2024 r.

62 „Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że zawieszenie kierownictwa Sądu Okręgowego w Warszawie w wykonywaniu obowiązków służbowych zbiegło się w czasie ze złożeniem do Sądu Okręgowego w Warszawie przez podległą Ministrowi Sprawiedliwości-Prokuratorowi Generalnemu Prokuraturę Krajową wniosku o przedłużenie tymczasowego aresztowania wobec osób pozbawionych wolności w sprawie pozostającej w zainteresowaniu politycznym Ministra Sprawiedliwości.” Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nr 365/2024 z 19 czerwca 2024 r., 20.06.2024 r., <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2531-uchwala-krajowej-rady-sadownictwa-nr-365-2024-z-19-czerwca-2024-r.html> dostęp 12.11.2024 r.

63 Zob. rozdział na temat KRS.

W świetle wyroku TK z 16 października bieżącego roku próby te należy jednoznacznie ocenić jako wadliwe i naruszające konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Pozycja prezesa wiąże się z istotnym wpływem na działalność sądu, stąd do niej również odnoszą się przewidziane w konstytucji wymogi niezależności. Powyższe działania ministra stanowią więc wyraźny przykład naruszenia zasady podziału władz i można je uznać za naciski polityczne, mające na celu zapewnienie spolegliwości wymiaru sprawiedliwości wobec działań rządu. Skutki takiego stanu rzeczy powinny budzić największe obawy, zwłaszcza w kontekście zapowiadanych przez rząd dążeń do naruszenia podstaw polskiego ładu konstytucyjnego, w chociażby tak zasadniczych sprawach jak ochrona życia czy tożsamość małżeństwa.

Jędrzej Jabłoński

3. Kwestionowanie procedury wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa

Główne tezy

- Obecny rząd i stojąca za nim większość sejmowa próbuje podważyć legalność funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa i w konsekwencji ważności dokonywanych przy jej udziale od 2018 r. nominacji sędziowskich;
- Pierwszym działaniem podjętym w tym celu była uchwała Sejmu z 20 grudnia 2023 r., w której kwestionowano zgodność z Konstytucją ówczesnego składu KRS i wzywano jej członków do „zaprzestania działalności”. Uchwała ta nie ma jednak żadnej mocy prawnej;
- Kolejnym działaniem było wydanie 6 lutego 2024 r. przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, mającego na celu wykluczenie sędziów powołanych od 2018 r. z orzekania w niektórych sprawach. Rozporządzenie to zostało uznane za niezgodne z Konstytucją w wyroku TK z 16 maja b.r.;
- 12 lipca 2024 r. Sejm uchwalił ustawę, która między innymi przewidywała przedwczesne skrócenie kadencji obecnej KRS oraz wykluczała sędziów, którzy zostali powołani od 2018 r., z możliwości kandydowania do nowo kształtowanej KRS. Prezydent Andrzej Duda skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego;
- 6 września 2024 r. Minister Sprawiedliwości zaprezentował propozycję rozwiązań, które między innymi obejmowałyby obowiązek składania „czynnego żalu” przez sędziów powołanych od 2018 r., którzy chcieliby pozostać na swoich stanowiskach. Propozycje te zostały skrytykowane m.in. przez stowarzyszenie „Iustitia” czy Komisję Wenecką.

1. Konstytucyjna regulacja funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jej skład osobowy reguluje natomiast art. 187, w myśl którego w skład KRS wchodzi: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej,

piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Pozostałe przepisy Konstytucji na temat KRS są dość lakoniczne – przewiduje ona mianowicie, że KRS: może występować do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2); wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących (art. 187 ust. 2); kadencja wybieranych członków KRS trwa cztery lata (art. 187 ust. 3) oraz przede wszystkim, że ustroj, zakres działania, tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4).

Co istotne, Konstytucja w żaden sposób nie określa, kto ma wybierać tych piętnastu członków wybranych spośród sędziów. Zostało to wyraźnie podkreślone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2017 r.⁶⁴, w którym zresztą Trybunał stwierdził niekonstytucyjność ówczesnie obowiązujących przepisów, przewidujących dość złożoną procedurę wyboru przedstawicieli sędziów w kuriach złożonych z przedstawicieli poszczególnych rodzajów sądów. W wyroku tym Trybunał zauważył, że: „Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów[...]. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie...”

Stanowisko to zostało podtrzymane w wyroku z 25 marca 2019 r.⁶⁵, w którym Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją nowego trybu wyborów przedstawicieli sędziów w KRS przez Sejm, wprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3). W wyroku tym TK zauważył, że: „Stwierdzenie, że art. 187 ust. 1 pkt 2 <<wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów>> nie znajduje podstawy w treści przytaczanego przepisu [...]. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy. [...] Fakt bycia reprezentacją środowiska prawniczego wynika bowiem nie ze sposobu wyboru członków KRS, ale z tego, że z dużą przewagą wybierani są do jej składu sędziowie, co jest objęte gwarancją konstytucyjną”.

W odniesieniu natomiast do wskazanej we wniosku inicjującym postępowanie sugestii, w myśl której, „wymóg dokonywania wyboru sędziów wyłącznie przez gremia sędziowskie jest możliwy do zrekonstruowania w oparciu o pozostałe wymienione [inne niż art. 187] przepisy konstytucyjne”, Trybunał stwierdził, że znowelizowane przepisy ustawy o KRS są zgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji – myśl ta nie została jednak szczegółowo rozwinięta w uzasadnieniu.

64 Wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?pokaz=dokumenty&sygnatura=K%205/17>, dostęp 13.11.2024 r.

65 Wyrok z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2012/18>, dostęp 13.11.2024 r.

2. Uchwała Sejmu z 20 grudnia 2023 r. – podważenie statusu KRS

Dnia 20 grudnia 2023 r., głosami 239 posłów⁶⁶ Sejm przyjął Uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym. W uchwale tej Sejm stanął na stanowisku, że „Wybór przedstawicieli środowiska sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa powinien [...] mieć charakter autonomiczny i być realizowany przez środowisko sędziów, bez możliwości czynnego udziału organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.” Wobec powyższego Sejm stwierdził, że uchwały dotyczące wyboru członków KRS, podjęte przez Sejm poprzedniej kadencji, „zostały podjęte z rażącym naruszeniem Konstytucji RP”, wobec czego wezwał członków KRS do „niezwłocznego zaprzestania działalności”.

Uchwała taka, podjęta bez wyraźnej podstawy prawnej, nie jest oczywiście w żaden sposób wiążąca. Gwałtownie przeciw jej podjęciu zaprotestowało jednak prezydium KRS, stwierdzając, we własnej uchwale z 20 grudnia 2023 r.⁶⁷, że uchwała Sejmu „podważa zaufanie do konstytucyjnych organów, godzi w porządek prawny, wbrew tytułowi inicjuje konflikt o znamionach kryzysu konstytucyjnego”. W szczególności wskazano, że apel do sędziów-członków KRS o zaprzestanie działania stanowi *de facto* zachętę do działania sprzecznego z prawem, to znaczy niewykonywania swoich obowiązków. Co więcej, działanie Sejmu może być uznane za próbę nacisku na organ stojący wszak na straży niezawisłości sędziowskiej, co stanowiłoby naruszenie zasady podziału władz oraz pośrednio osłabiało samą niezawisłość sędziowską. Wreszcie KRS słusznie wskazał, że zarzut niekonstytucyjnego charakteru obecnego składu Rady nie znajduje uzasadnienia w świetle wspomnianych wyżej wyroków TK, który jest jedynym organem uprawnionym do badania zgodności aktów prawnych z Konstytucją.

Jeśli więc obecna większość parlamentarna chciałaby zmienić tryb powoływania członków KRS, wywodzących się spośród sędziów, powinna po prostu zmienić ustawę o KRS, a nie przyjmować tego typu uchwały, niewywołujące skutków prawnych.

3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych – dyskryminacja sędziów powołanych od 2018 r.

Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie⁶⁸, które przewidywało dodanie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁶⁹ nowego przepisu, który wykluczałby z rozpoznawania niektórych spraw sędziów, którzy objęli stanowisko na podstawie wniosku złożonego przez KRS, której członkowie będący przedstawicielami sądów zostali wybrani przez Sejm., Sędziowie Ci mieli być wyłączeni od orzekania w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziego, opartego na podstawie okoliczności dotyczących powołania sędziego. W praktyce chodziło o to, by sędziowie powołani od 2018 r. nie mogli rozpoznawać wniosków o wyłączenie innych sędziów powołanych w tym samym okresie.

66 Głosowanie nr 132 na 1. posiedzeniu Sejmu dnia 20-12-2023 r. o godz. 19:04:06, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=10&nrposiedzenia=1&nrglosowania=132>, dostęp 13.11.2024 r.

67 Uchwała Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 20 grudnia 2023 r., 20.12.2023 r., <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2331-uchwala-prezydium-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-20-grudnia-2023-r.html>, dostęp 14.11.2024 r.

68 Dz.U. z 2024 r. poz. 149.

69 Dz.U. z 2022 r. poz. 2514 ze zm.

Już 14 lutego prezydium KRS podjęło uchwałę⁷⁰ o skierowaniu wniosku do TK o zbadanie zgodności rozporządzenia z Konstytucją. Trybunał wyrok w tej sprawie wydał już 16 maja⁷¹, stwierdzając, że wszystkie trzy paragrafy rozporządzenia są niezgodne z Konstytucją. Trybunał przede wszystkim wskazał, że przepisy rozporządzenia wykraczają wyraźnie poza upoważnienie ustawowe, a nawet próbują regulować kwestie, które w myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji, mogą być regulowane tylko na poziomie ustawy. Trybunał podniósł również, że arbitralne wyłączenie niektórych sędziów w niektórych sprawach stanowi naruszenie niezawisłości sędziowskiej oraz naruszenie prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał zasugerował wręcz, że treść przyjętego przepisu ma charakter pozorny i w rzeczy samej ma służyć umożliwieniu wyłączenia sędziów, powołanych od 2018 r., od orzekania we wszystkich sprawach.

Ponadto Trybunał stwierdził, że akty powołania sędziów, dokonane przez Prezydenta w ramach jego prerogatywy konstytucyjnej, nie mogą być w żaden sposób podważane, ani w drodze ustawy, ani tym bardziej w ramach aktów podustawowych.

4. Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – niekonstytucyjne skrócenie kadencji KRS i zakazanie sędziom powołanym od 2018 r. kandydowania do nowej KRS

Dnia 12 kwietnia 2024 r. Sejm, głosami 240 posłów⁷² przyjął ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁷³. Ustawa ma na celu przywrócenie trybu wyboru 15 członków KRS-sędziów przez sędziów, z tym że w wyborach powszechnych, a nie w systemie kurialnym, który, jak wskazano wyżej, został uznany przez TK za niekonstytucyjny. Co jednak istotne, ustawa przewiduje skrócenie kadencji (określone w jej art. 3 jako „ustanie działalności”) obecnej KRS, jak również (art. 2 ust. 2) zakaz możliwości kandydowania do „nowej” KRS dla sędziów, którzy zostali powołani na wniosek KRS funkcjonującej na obecnych zasadach (z wyjątkiem jedynie sędziów, którzy powrócili na urząd sędziego i stanowisko zajmowane przed 2018 r.). Co istotne, skreślenie tego drugiego przepisu, jako prawdopodobnie niekonstytucyjnego i sprzecznego z „Pilną wspólną opinią Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej do spraw Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”⁷⁴, w której stwierdzono, że „całkowite wykluczenie od 2 000 do 3 000 sędziów z około 10 000 kandydatów jest pozbawione kryterium indywidualnej oceny, a zatem budzi wątpliwości co do swojej proporcjonalności”⁷⁵, zaproponował Senat jako jedną z poprawek przyjętych do ustawy⁷⁶. Poprawka ta została jednak odrzucona przez Sejm głosami 237 posłów⁷⁷.

70 Uchwała NR 99/2024 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 lutego 2024 r., 14.02.2024 r., <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2396-uchwala-nr-99-2024-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-14-lutego-2024-r.html> dostęp 14.11.2024 r.

71 Wyrok z dnia 16 maja 2024 r. sygn. akt U 1/24, OTK ZU A/2024, poz. 47, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=27643>, dostęp 14.11.2024 r.

72 Głosowanie nr 15 na 9. posiedzeniu Sejmu dnia 12-04-2024 r. o godz. 14:22:26, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=10&nrposiedzenia=9&nrglosowania=15>, dostęp 14.11.2024 r.

73 Tekst ustawy ustalony ostatecznie po rozpatrzeniu poprawek Senatu jest dostępny na stronie Sejmu, pod adresem: [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/219_u/\\$file/219_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/219_u/$file/219_u.pdf), dostęp 14.11.2024 r.

74 CDL-PI(2024)009-e Poland - *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland*, 8.05.2024 r., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)009](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)009), dostęp 14.11.2024 r.

75 Tamże, pkt 81.

76 Uchwała Senatu z 9 maja 2024 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, druk sejmowy nr 378, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/CF450942F34E684AC1258B18004F7042/%24File/378.pdf>, dostęp 14.11.2024 r. Konkretnie była to poprawka 31.

77 Głosowanie nr 92 na 15. posiedzeniu Sejmu dnia 12-07-2024 r. o godz. 15:06:36, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=10&NrPosiedzenia=15&Nrglosowania=92>, dostęp 14.11.2024 r.

Dnia 1 sierpnia 2024 r. Prezydent RP skierował przedmiotową ustawę do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁸ w trybie tzw. kontroli prewencyjnej, zarzucając jej: nieuprawnione ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziów do KRS, kwestionowanie prerogatywy Prezydenta RP do powołania osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, naruszenie zasad niezawisłości sędziowskiej, równowagi władz, legalizmu oraz przede wszystkim trwałości określonej w Konstytucji kadencji KRS⁷⁹.

W związku z decyzją Prezydenta, uchwałą z 11 października 2024 r.⁸⁰ prezydium KRS postanowiło o przystąpieniu do postępowania przed TK, stwierdzając, że przepisy ustawy „prowadzą do naruszenia zasad: demokratycznej legitymacji władzy, suwerenności Narodu, trójpodziału władz, równowagi władz, niezawisłości sędziowskiej i legalizmu”. Oprócz poparcia podniesionych przez Prezydenta zarzutów, KRS skrytykowała również samą główną ideą powrotu do systemu wyborów przedstawicieli sędziów przez sędziów, określając ją jako zmianę „obecnie obowiązującego demokratycznego modelu wyboru sędziowskiej części składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa na rzecz niespełniającego standardów art. 2 i art. 4 Konstytucji RP modelu kooptyacyjno-korporacyjnego”. W opinii KRS, z zasad demokratycznego państwa prawa oraz zasady suwerenności narodu wynika obowiązek, by członkowie-sędziowie KRS byli wybierani albo bezpośrednio przez obywateli, albo przynajmniej pośrednio, o ile zostanie zachowany „nieprzerwany łańcuch legitymizacji demokratycznej”.

Dopóki Trybunał Konstytucyjny nie wyda orzeczenia w powyższej sprawie, Prezydent nie może podpisać przedmiotowej ustawy, a tym samym nie może ona zostać opublikowana i wejść w życie. Wydaje się, że przynajmniej w odniesieniu do art. 2 ust. 2 i art. 3 ustawy Trybunał powinien stwierdzić jej niekonstytucyjność.

5. Komunikat Ministra Bodnara z 6 września 2024 r. - zapowiedź nowych rozwiązań dotyczących zmian w sądownictwie

Minister sprawiedliwości Adam Bodnar przedstawił 6 września bieżącego roku zapowiedź propozycji zmian ustawowych, dotyczących statusu sędziów⁸¹. Zaprezentowane zmiany mają polegać na podziale sędziów powołanych po 2018 roku na trzy grupy. Pierwsza z nich, czyli osoby, które po odbyciu asesury zostały powołane na stanowisko sędziowskie po raz pierwszy, ma otrzymać status „sędziów powołanych zgodnie z Konstytucją” – ich status nie będzie w żaden sposób kwestionowany.

Druga została określona jako „osoby, które łączy tzw. wspólne przedsięwzięcie”, czyli takie, które aktywnie brały udział w reformie systemu sprawiedliwości. Osoby te bezwzględnie i nieodwołalnie zostaną usunięte z zajmowanych stanowisk i cofnięte na te zajmowane wcześniej. Z nie do końca jasnych zapowiedzi ministra zdaje się wynikać, że osoby takie zostaną ponadto pozbawione możliwości ubiegania się o awans, a ponadto zostaną wobec nich przeprowadzone postępowania dyscyplinarne, prowadzone przez specjalnie w tym celu powołany nowy organ – „Konsylium Dyscyplinarne”.

78 Sprawa Kp 2/24 - wniosek Prezydenta RP, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=Kp%202/24>, dostęp 14.11.2024 r.

79 Na marginesie można również zauważyć, że Prezydent zarzucił całości ustawy sprzeczność z konstytucją z przyczyn proceduralnych, w związku z zablokowaniem możliwości wykonywania mandatu przez Panów postów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

80 Uchwała Nr 852/2024 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 11 października 2024 r. 11.10.2024 r., <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2637-uchwala-nr-852-2024-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-11-pazdziernika-2024-r.html>, dostęp 14.11.2024 r.

81 Nowe rozwiązania dotyczące zmian w sądownictwie, 06.09.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/nowe-rozwiazania-dotyczace-zmian-w-sadownictwie>, dostęp 14.11.2024 r.

Wreszcie trzecia grupa to osoby, które wprawdzie awansowały w strukturze sądownictwa, ale „nie można postawić im zarzutu udziału we wspólnym przedsięwzięciu”. Wobec tych osób przewidziane jest wprowadzenie „instytucji tzw. czynnego żalu”, polegającej na tym, że jeśli złożą stosowne oświadczenie, w którym powiedzą, że „to był ich błąd życiowy”, to o ile ich awans również zostanie cofnięty, nie zostaną jednak wykluczone z możliwości ponownego się starania o niego, jak również nie będą wobec nich prowadzone postępowania dyscyplinarne.

Powyższe propozycje spotkały się z żywiołowym sprzeciwem wielu środowisk. Po pierwsze, w uchwale z 12 września 2024 r.⁸², prezydium KRS stanęło na stanowisku, że propozycje te wprost naruszają konstytucyjne gwarancje niezawisłości i nieusuwalności sędziowskiej. Szczególnej krytyce poddana została instytucja „czynnego żalu”, jako „oczywiste w swej historycznej wyrazistości nawiązanie do samokrytyk składanych przez osoby, które podpadły władzy, w realiach ustrojowych Związku Sowieckiego, czy też stalinowskiego początku PRL”. KRS zauważył również, że „Weryfikacji [sędziów – takiej, jaką proponuje Minister] [...] nie przeprowadzono ani w roku 1918 w stosunku do sędziów państw zaborczych, ani w 1989 w stosunku do sędziów mianowanych przez władzę komunistyczną, co więc[ej], której nie zastosowały nawet hitlerowskie Niemcy po zajęciu naszego państwa w roku 1939 w stosunku do sędziów II Rzeczypospolitej, a której dokonali jedynie komuniści w czasie przejścia władzy w drugiej połowie lat czterdziestych”. Wreszcie KRS trafnie podnosi, że niedopuszczalne jest wyciąganie negatywnych konsekwencji prawnych wobec osób, które jedynie skorzystały z przewidzianej prawem procedury, której konstytucyjność nie została zresztą podważona przez uprawniony do tego organ (czyli TK). W związku z powyższym KRS wezwała Sejm Rzeczypospolitej Polskiej do wyrażenia zdecydowanego sprzeciwu wobec propozycji Ministra.

W podobnym tonie wybrzmiewa stanowisko zajęte przez przedstawicieli środowisk prawniczych⁸³, w którym podkreślono, że „Żądanie od sędziów przez Ministra Sprawiedliwości aktu skrucy w postaci <<czynnego żalu>> – instytucji zaczerpniętej z norm prawa karnego i przeznaczonej dla spolegliwych przestępców – należy odczytywać jako oczywisty szantaż, prowadzący do łamania sędziowskiej niezależności i prowadzący do pozostania w zawodzie jedynie tych, którzy zaakceptują to naruszenie Konstytucji i zależność od władzy wykonawczej”. Zarazem przestrzeżono, że jeśli Minister faktycznie zechce zrealizować powyższe zapowiedzi, to może to być równoznaczne z popełnieniem „deliktu konstytucyjnego, będącego w przyszłości podstawą odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu [...]”.

Co szczególnie wymowne, przeciw instytucji „czynnego żalu” głos zabrali również przeciwnicy obowiązującego od 2018 r. modelu funkcjonowania KRS, skupieni wokół stowarzyszenia sędziów „Iustitia”. Jeden z czołowych ich przedstawicieli, sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie Igor Tuleya stwierdził, że sam nigdy by nie złożył takiego upokarzającego oświadczenia⁸⁴.

82 Uchwała nr 747/2024 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 września 2024 r., 12.09.2024 r., <https://www.krs.gov.pl/pl/aktualnosci/2610-uchwala-nr-747-2024-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-12-wrzesnia-2024-r.html>, dostęp 14.11.2024 r.

83 Polskie środowiska prawnicze o czystkach w sądach planowanych przez Premiera Donalda Tuska i Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara, 09.09.2024 r., <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/polskie-srodowiska-prawnicze-o-czystkach-w-sadach-planowanych-przez-premiera>, dostęp 14.11.2024 r.

84 „Czynny żal” sędziów. Tuleya: nigdy nie złożyłbym takiego oświadczenia, 09.09.2024 r., <https://trojka.polskieradio.pl/artukul/3422874,czynny-zal-sedziow-tuleya-nigdy-nie-zlozylbym-takiego-oswiadczenia>, dostęp 14.11.2024 r. Należy jednak zaznaczyć, że zdaniem sędziego Tuley wszyscy sędziowie powołani na wniosek KRS funkcjonującej na zasadach obowiązujących od 2018 r. powinni zostać bezwzględnie usunięci z zawodu, bez jakiegokolwiek weryfikacji.

Przed wszystkim jednak należy wskazać, że również Komisja Wenecka, w opinii z 14 października 2024 r.⁸⁵, zajęła stanowisko krytyczne wobec propozycji przedstawionych przez Ministra. Komisja podkreśliła, że ewaluacja pracy sędziów musi mieć zawsze charakter indywidualny i nie jest możliwe ich grupowe usuwanie. Wskazała również, że w świetle polskiej Konstytucji nie jest możliwe usunięcie sędziego w drodze samej ustawy, bez wyroku sądowego. Za takie wyroki nie mogą natomiast zostać uznane wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ani Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyż te sądy nie mają takich kompetencji. Nie może być nim również wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r.⁸⁶, w którym SN nie stwierdził nieważności konkretnych i indywidualnych działań podjętych przez KRS.

Komisja ponadto zajęła stanowisko, że ocena sędziów nie może być prowadzona przez organ zależny od rządu. Gdyby natomiast organ taki miał charakter niesądowy, od jego ewentualnej negatywnej oceny musi przysługiwać odwołanie do sądu. Komisja stwierdziła również, że powyższego nie może zastąpić jedynie zachowanie prawa do ponownego udziału w konkursach na stanowisko sędziowskie po ewentualnej negatywnej ocenie skutkującej pozbawieniem dotychczasowej funkcji.

Komisja zasugerowała również, że w jej opinii nie ma podstaw by stwierdzić, że sędziowie którzy awansowali od 2018 r. dopuszczali się tym samym deliktów dyscyplinarnych, które upoważniałyby do obniżania ich uposażeń..

Odnosnie natomiast do rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach indywidualnych, dokonywanych przez sędziów powołanych po 2018 r., Komisja stanęła na stanowisku, że tutaj również konieczna jest indywidualna ocena każdej sprawy. Zaproponowano stworzenie specjalnej procedury, która pozwalałaby na wnioskowanie o wzruszanie orzeczeń, ale jedynie w pewnym określonym terminie, po którym procedura ta zostałaby uchylona. Brak takiego terminu oznaczałoby ryzyko niepewności prawa. Orzeczenia mogłyby być wzruszane oczywiście tylko, jeśli wykazano by, że sposób nominacji sędziego miał wpływ na wynik postępowania.

Wreszcie Komisja wskazała, że niektóre przedstawione jej propozycje (na przykład ogólna koncepcja powrotu sędziów na wcześniej zajmowane stanowiska) są zbyt ogólne by mogła zająć wobec nich wyczerpujące stanowisko i zamiast tego wyraziła gotowość wyrażenia opinii, gdy przedstawiony zostanie pełny projekt zmiany przepisów.

Być może ta powyższa opinia, zdecydowanie negatywna wobec propozycji przedstawionych we wrześniu przez Ministra, mimo iż niewiążąca, sprawiła, że do chwili obecnej konkretny projekt ustawy w przedmiotowym zakresie nie został opublikowany.

85 CDL-AD(2024)029-e Poland – Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on European standards regulating the status of judges, adopted by the Venice Commission at its 140th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2024), [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)029-e), dostęp 14.11.2024 r. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że opinia ta nie jest w żaden sposób wiążąca dla polskiego systemu prawnego.

86 Sygn. akt III PO 7/18.

6. Sąd Najwyższy: Test niezawisłości dotyczy wszystkich sędziów i może odbywać się tylko na podstawie ustawy

W ostatnim czasie ze strony Sądu Najwyższego zapadło również rozstrzygnięcie⁸⁷ istotne dla statusu sędziów powołanych na stanowisko od 2018 r. Sąd Najwyższy rozpatrywał zażalenia na wcześniejsze postanowienie swojego innego składu z 18 lipca 2024 r. o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, wydane przy okazji wyroku⁸⁸ kasacyjnego, w którym SN przekazał sprawę do sądu I instancji do ponownego rozpoznania. Jedyną podstawą wyroku z lipca było stwierdzenie przez SN, że wyrok wydany przez sąd I instancji musi zostać uchylony z mocy prawa ze względu na to, że sąd był nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1. pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego⁸⁹. To nienależyte obsadzenie miało natomiast polegać na tym, że w składzie orzekającym znalazł się Sędzia, który został powołany na swoje stanowisko na podstawie wniosku KRS funkcjonującej na zasadach obowiązujących od 2018 r., przez co „skład Sądu Okręgowego, który orzekał w sprawie jako sąd pierwszej instancji, nie spełniał [...] kryteriów niezależności i bezstronności przynależnych »sądowi ustanowionemu ustawą« w znaczeniu konstytucyjnym i konwencyjnym”⁹⁰.

W postanowieniu z sierpnia SN zdecydowanie nie zgodził się z dopuszczalnością takiego rozstrzygnięcia. Przede wszystkim podkreślił, że w obecnym stanie prawnym, tak zwany „test niezawisłości i bezstronności sędziego” może odbywać się wyłącznie na podstawie art. 42a § 3. i następne prawa o ustroju sądów powszechnych. Przepisy te (konkretnie § 6) przyznaje prawo do wystąpienia z takim wnioskiem, w wypadku postępowania karnego, jedynie stronie i jedynie (§ 5) w terminie 7 dni od zawiadomienia o składzie rozpoznającym sprawę. SN stwierdził ponadto, że z uprawnienia tego strona może korzystać wobec wszelkich sędziów, nie tylko powołanych od 2018 r. Wskazano, że o wątpliwościach co do niezawisłości i bezstronności można mówić zwłaszcza wobec sędziów, którzy zostali powołani do 1989 r. przez Radę Państwa PRL. Również jednak po tym okresie, a przed 2018 r., wobec procedury powoływania sędziów już z udziałem KRS były podnoszone różnorakie wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Powyższe doprowadziło Sąd do konkluzji, w myśl której „ustawodawca uznał, że żaden sędzia SN, sądu powszechnego, sądu wojewódzkiego, NSA i sądu administracyjnego, bez względu na datę powołania, nie spełnia ustawowych i konwencyjnych gwarancji niezawisłości i bezstronności, czego skutkiem jest – w myśl nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. – przyznanie stronom i uczestnikom każdego konkretnego postępowania, uprawnienia do składania wniosków o zbadanie spełnienia przez konkretnego sędziego wyznaczonych do rozpoznania sprawy wymogów niezawisłości i bezstronności”⁹¹. Cały zaś wywód na temat wyroku SN z lipca został podsumowany następującym stwierdzeniem, wyłuszczone w oryginalnym tekście postanowienia z sierpnia: „Konkludując, stwierdzić należy, iż uchylenie wyroków sądów pierwszej i drugiej instancji przez Sąd Najwyższy rozpoznający kasację, dokonane [...] w nieznanej ustawie procedurze o charakterze inkwizycyjnym, stanowi oczywiste i rażące naruszenie art. 42a § 3 - § 14 p.u.s.p. i art. 7 w zw. z art. 87 Konstytucji RP, skutkujące jednocześnie pozbawieniem testowanego sędziego prawa do właściwego rzeczowo i miejscowo sądu ustanowionego ustawą oraz pozbawieniem prawa do skutecznego środka

87 Postanowienie SN z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie I KZ 34/24, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/3/i%20kz%2034-24.pdf>, dostęp 15.11.2024 r.

88 Sygn. akt I KK 86/24

89 Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.

90 Postanowienie SN z dnia 7 sierpnia 2024 r.

91 Tamże.

odwoławczego, a nadto pozbawieniem prawa oskarżonego do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie – co stanowi oczywiste i rażące naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.”

7. Podsumowanie

Pomimo licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego stwierdzających, że działania podejmowane przez nową koalicję rządzącą, w tym zwłaszcza przez ministra Bodnara, mające na celu podważyć status KRS funkcjonującej na zasadach obowiązujących od 2018 r., są wadliwe prawnie, rząd nie rezygnuje z dążenia do realizacji tego celu. Nie baczy przy tym na oczywiste skutki społeczne, takie jak podważenie zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości, sędziów, czy ogólnie państwa i prawa polskiego. Co więcej, na działania te można patrzeć jako na marnotrawienie publicznych środków. Tworzony w ten sposób chaos jest również niestety pogłębiany przez postawę części środowiska sędziowskiego, która jawnie popiera kurs wytyczony przez rząd, podważając tym samym spójność polskiego systemu prawnego, zwłaszcza jeśli chodzi o wytyczony w jego ramach podział właściwości i kompetencji poszczególnych organów.

Wszystkie spośród przyjętych przez rząd rozwiązań, które miały charakter legislacyjny, albo już zostały podważone przez Trybunał Konstytucyjny, jako oczywiście sprzeczne z Konstytucją, albo, jak należy przypuszczać, wkrótce zostaną. Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem TK, że funkcjonujący od 2018 r. model wyboru sędziów do KRS nie jest sprzeczny z Konstytucją, a wręcz w większym stopniu realizuje zasadę równowagi władz (w ramach tzw. „checks and balances”) i zmniejsza ryzyko oligarchizacji władzy sędziowskiej.

Należy również zauważyć, że próby podważania statusu poszczególnych sędziów prowadzą do przewlekłości postępowań oraz braku pewności prawa, co najbardziej godzi przede wszystkim w zwykłych ludzi – uczestników postępowań. Należy mieć nadzieję, że konsekwentne stosowanie obecnie obowiązujących przepisów, pozwalających na przeprowadzanie tzw. testów niezawisłości wobec wszystkich sędziów (a nie tylko ich pewnej grupy, wybranej ze względów politycznych), na jasnych i jednoznacznych zasadach, przyczyni się do ograniczenia powyższych negatywnych zjawisk.

Wobec powyższego, działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w ostatnim czasie, w tym tak kuriozalne, jak propozycja wymogu składania przez sędziów „czynnego żalu”, można uznać za kolejny przejaw ingerencji obecnego rządu w niezawisłość sędziowską.

Jędrzej Jabłoński, Magdalena Lis

4. Spór o Trybunał Konstytucyjny

Główne tezy

- Jesienią 2015 r., Sejm VII kadencji wybrał 5 sędziów do TK na kadencje, co do których była wątpliwość, czy nie zaczną się one podczas kolejnej kadencji Sejmu. W wypadku dwóch z tych Sędziów Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że podstawa prawna ich wyboru była sprzeczna z Konstytucją.
- Obecny rząd stoi na stanowisku, że trzech z tych sędziów zostało wybranych w sposób prawidłowy, w związku z czym to skład TK ukształtowany przez Sejm VIII kadencji miałby być wadliwy, gdyż miałyby się w nim znajdować osoby wybrane na stanowiska, które zostały wcześniej obsadzone.
- Od grudnia 2023 r. obecny rząd publikuje wyroki TK z adnotacją o udziale w składzie orzekającym osób nieuprawnionych. Adnotacje te są zamieszczane bez podstawy prawnej.
- W marcu 2024 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, w której podważano skuteczność wszystkich działań TK. Od momentu jej podjęcia rząd, łamiąc Konstytucję, przestał w ogóle publikować w dzienniku ustaw orzeczenia TK, bez względu na skład orzekający w danej sprawie,
- Również w marcu tego roku rząd przedstawił pakiet ustaw, przewidujących między innymi stwierdzenie nieważności około 100 wyroków TK oraz wygaszenie kadencji wszystkich sędziów TK. Rozwiązania te zostały jednak zdecydowanie skrytykowane przez m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich czy Komisję Wenecką.

1. Geneza sporu o Trybunał Konstytucyjny

Początek kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, który trwa do dziś, sięga 2015 r., kiedy to została uchwalona ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁹². Artykuł 137 tej ustawy przewidywał specjalną podstawę prawną do wyboru następców na miejsca sędziów, których kadencje upływały w roku 2015. Co istotne, kadencje wszystkich wybieranych sędziów

92 Dz.U. z 2015 r. poz. 1064.

zaczynałyby się po upływie czteroletniej kadencji Sejmu VII Kadencji (w której większość miała koalicja Platforma Obywatelska-Polskie Stronnictwo Ludowe), liczonej od dnia 8 listopada 2011 r., kiedy to Prezydent RP zwołał jego pierwsze posiedzenie. Kadencje trzech nowo wybranych sędziów miały zacząć się 7 listopada 2015 r.⁹³, czyli dokładnie pierwszego dnia po upływie kadencji sejmu. Kadencje dwóch kolejnych sędziów miały zaś zacząć się odpowiednio 3 i 9 grudnia⁹⁴.

Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji Kadencja Sejmu może być wydłużona ponad ściśle rozumiane cztery lata, gdyż kończy się dopiero w dniu poprzedzającym dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji na pierwsze posiedzenie. Z kolei zgodnie z art. 109 ust. 2 Konstytucji, Pierwsze posiedzenia Sejmu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, przy czym, według dominującego stanowiska doktryny, nie może ono być zwołane wcześniej niż po upływie czteroletniej kadencji poprzedniego Sejmu. W momencie wyboru sędziów wiadomym więc było, że kadencja dwóch z nich rozpocznie się już z pewnością po upływie 30 dni od wyborów, które zostały wyznaczone przez Prezydenta na 25 października 2015 r.⁹⁵

Ostatecznie Sejm VIII Kadencji (w którym samodzielnią większość miała Zjednoczona Prawnica) został zwołany na pierwsze posiedzenie 12 listopada 2015 r.⁹⁶ Wkrótce po tym, 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął pięć uchwał stwierdzających brak mocy prawnej wcześniejszych uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹⁷. W każdej z uchwał przyjętych przez Sejm zostało napisane, iż „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do Prezydenta o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osoby wskazanej w przedmiotowej uchwale”. Dnia 2 grudnia 2015 r. Sejm wybrał pięciu kandydatów na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹⁸, zaś następnego dnia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przyjął od czterech kandydatów ślubowanie.

Tego samego dnia Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁹⁹, w którym stwierdził, że art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. jest zgodny z ustawą zasadniczą odnośnie sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., zaś jednocześnie jest niezgodny z Konstytucją RP w zakresie w jakim dotyczy sędziów, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny oparł swoje rozumowanie na stanowisku, w myśl którego „z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione stanowisko sędziego Trybunału.” Trybunał podkreślił, że „Wybór sędziego Trybunału nie może zostać dokonany niejako z góry (przed czasem) w stosunku do stanowisk sędziowskich, które zostaną zwolnione dopiero w trakcie kadencji przyszłego Sejmu. Sprowadzając rzecz *ad absurdum*, mechanizm przewidziany w art. 137 ustawy o TK mógłby zostać wykorzystany nie tylko w wypadku sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła w 2015 r., lecz także do tych stanowisk, które zostaną opróżnione w kolejnych latach. Byłby to niebezpieczny precedens.”

93 Zob. Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2015 poz. 1038, 1039 i 1040.

94 Zob. Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2015 poz. 1041 i 1042.

95 Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2015 r. poz. 1017.

96 Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu 12 listopada, 05 listopada 2015 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/pierwsze-posiedzenia-sejmu-i-senatu-12-listopada,52>, dostęp 5.12.2024 r.

97 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1038-1042, M.P. z 2015 r. poz. 1131-1135.

98 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M.P. z 2015 r., poz. 1182-1186.

99 Sygn. akt K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2034/15>, dostęp 5.12.2024 r.

Ostatecznie tak prezydent, jak i Sejm VIII kadencji, również po wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., trwali przy stanowisku wyrażonym w uchwałach z 25 listopada, w myśl których wszystkie nominacje sędziów do TK dokonane przez Sejm w październiku na podstawie art. 137 ówczesnej ustawy o TK są nieważne. Od żadnego z tych sędziów prezydent nie przyjął nominacji, i w konsekwencji nie zostali oni dopuszczeni do orzekania.

2. Ogłaszanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw z adnotacją o niezgodności jego składu z art. 6 EKPC

Spór o Trybunał Konstytucyjny wkroczył w nową fazę po wyborach z 15 października 2023 r., w tym zwłaszcza po powołaniu 13 grudnia rządu Donalda Tuska. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które zostały wydane z udziałem sędziów powołanych na kadencje rozpoczynające się 7 listopada 2015 r. były publikowane od 18 grudnia 2023 r. w Dzienniku Ustaw z adnotacją „Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy”.

Konieczne jest podkreślenie, że w porządku prawnym obowiązuje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰⁰, która określa zasady i tryb ogłaszania owych aktów. Ustawa ta nie upoważnia organu wydającego dziennik urzędowy do zamieszczania jakichkolwiek adnotacji. Brak jest podstawy prawnej dla takiej aktywności organu, który tym samym narusza zasadę legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji. Wobec powyższego należy uznać, że umieszczenie adnotacji nie wywołuje żadnych skutków prawnych.

Skoro więc doszło do ogłoszenia danego wyroku w publikatorze urzędowym, to zgodnie z art. 190 Konstytucji orzeczenie weszło w życie z dniem ogłoszenia i zyskało moc powszechnie obowiązującą oraz przymiot ostateczności. Podważanie tych skutków przez rząd powoduje chaos na czym najbardziej cierpią obywatele.

Wskazywanie przez władzę wykonawczą, które wyroki Trybunału Konstytucyjnego należy uwzględnić przy orzekaniu jest działaniem bezprecedensowym. Takie zachowanie należy ocenić jednoznacznie negatywnie, a wręcz uznać na próbę wywierania nacisku na władzę sądowniczą przez władzę wykonawczą, co przeczy wyrażonej w Konstytucji RP zasadzie trójpodziału władzy.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

3. Uchwała Sejmu podważająca status sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Dnia 6 marca 2024 r. Sejm X kadencji podjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego¹⁰¹. Organ ten stwierdził, że uchwały Sejmu VIII kadencji – odpowiednio dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał Sejmu VII kadencji w przedmiocie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a także wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce uprzednio wybranych, podjęte zostały „z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a tym samym są pozbawione mocy prawnej i nie wywołały skutków prawnych w nich przewidzianych”. Mając to na uwadze, Sejm stwierdził, iż „uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez ten organ”.

W omawianej uchwale Sejm stwierdził również, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julia Przyłębska została wadliwie wybrana, a nawet jeśli przyjąć do wiadomości ów fakt powołania, to sześciolatnia kadencja Prezes upłynęła 21 grudnia 2022 r. Co więcej, Sejm zaaprobował kwestionowanie decyzji Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że „W konsekwencji wszystkie decyzje proceduralne w zakresie kierowania pracami Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza wyznaczenie składów orzekających, podejmowane przez Julię Przyłębską mogą być podważane”. Nadto Sejm wyraził stanowisko, że skala naruszeń obowiązującego prawa „uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela”. Taka sytuacja w ocenie Sejmu wymaga „ponownej kreacji sądu konstytucyjnego, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami oraz przy uwzględnieniu głosu wszystkich sił politycznych szanujących porządek konstytucyjny”. W stosunku zaś do sędziów sądu konstytucyjnego Sejm skierował apel o rezygnację z piastowanych stanowisk i „przyłączenie się do procesu demokratycznych przemian”.

Powyższa uchwała nie wywołuje oczywiście żadnych skutków prawnych. Sejm nie posiada kompetencji do skrócenia lub wygaszenia kadencji sędziego TK, ani weryfikacji wyboru wcześniej wybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o ile osoba wybrana objęła stanowisko. Sejm nie jest władny również do stwierdzenia nieważności orzeczenia sądu konstytucyjnego.

Uchwałę podjętą przez Sejm należy więc uznać jedynie za deklarację polityczną. Pomimo to nie należy nad nią przejść obojętnie, gdyż może stanowić ona istotne zagrożenie dla porządku prawnego w Polsce, zwłaszcza w tym aspekcie, w którym wzywa inne organy de facto do łamania Konstytucji, poprzez ignorowanie wyroków TK, mimo ich ostatecznego i powszechnie obowiązującego charakteru. Może być to też kolejny przejaw łamania przez obecny rząd gwarancji niezawisłości sędziowskiej poprzez próbę wpływania na rozpatrywanie spraw.

Co jednak szczególnie karygodne, to to, że od przyjęcia uchwały rząd przestał w ogóle publikować wyroki TK, niezależnie od tego, czy w składzie orzekającym zasiadali sędziowie, których okoliczności powołania były kwestionowane przez obecny rząd, czy nie¹⁰². Mimo apeli prezes

101 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2024, poz. 198).

102 Grzegorz Sroczyński, *Sędzia „nieistniejący”, ale wyrok „istniejący”. Jak rząd pogłębia chaos w sądach [Wywiady Sroczyńskiego]*, 09. Października 2024 r., <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,31369638,sedzia-nieistniejacy-ale-wyrok-istniejacy-jak-rzad-poglebia.html> dostęp 9 grudnia 2024 r.

TK do przedstawicieli Rządowego Centrum Legislacji¹⁰³. Stan ten utrzymuje się do dziś (grudzień 2024 r.). Nie podważa to jednak skuteczności wyroków, gdyż ta przysługuje od chwili wydania, czyli ogłoszenia w sali rozpraw. Stanowisko takie wyraził również TK w wyroku z 9 marca 2016 r.¹⁰⁴, notabene wydanym w okresie ostrego sporu między TK a ówczesnym rządem, dotyczącego między innymi niepublikowania wyroków TK.

4. Rządowe projekty ustaw dotyczące Trybunału Konstytucyjnego

Dnia 4 marca 2024 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło tzw. pakiet rozwiązań uzdrawiających Trybunał Konstytucyjny¹⁰⁵ obejmujący:

- 1) projekt ustawy – Przepisów wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym – formalnie zgłoszony przez grupę posłów (druk sejmowy nr 254)¹⁰⁶;
- 2) projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – formalnie zgłoszony przez grupę posłów (druk sejmowy nr 253)¹⁰⁷;
- 3) projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP – w praktyce zgłoszony przez grupę senatorów (druk senacki nr 55)¹⁰⁸.

Oba projekty sejmowe zostały uchwalone jako ustawy przez Sejm 13 września 2024 r. Prezydent skierował je jednak 7 października do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej¹⁰⁹. Trybunał początkowo miał je obie rozpatrzyć wspólnie pod połączoną sygnaturą Kp 3/24 9 grudnia¹¹⁰, sprawa jednak została w ostatniej chwili zdjęta z wokandy.

4.1. Projekt ustawy – Przepisów wprowadzających ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

Istotą tego projektu jest:

- 1) stwierdzenie nieważności około 100 wyroków TK wydanych w składach z udziałem sędziów wybranych na kadencje rozpoczęte 7 listopada 2015 r.;
- 2) uznanie za niebyte powołań na stanowiska Prezesa TK (funkcję tę w momencie tak złożenia, jak i przyjęcia ustawy pełniła Julia Przyłębska, której kadencja upłynęła 9 grudnia 2024 r.) i Wiceprezesa TK (aktualnie stanowisko to jest nieobsadzone, ale 21 lipca 2023 r. Zgromadzenie

103 Rząd nie publikuje wyroków TK. „Naruszenie przepisów Konstytucji RP”, 21 sierpnia 2024 r., <https://dorzeczy.pl/kraj/624720/przylebska-napisala-do-knapin-skiej-czemu-rzad-nie-publikuje-wyrokow-tk.html>, dostęp 9 grudnia 2024 r.

104 Sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31

105 Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/pakiet-rozwiazan-uzdrawiajacych-trybunal-konstytucyjny>, dostęp: 8 maja 2024 r.

106 <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=254>, dostęp 9 grudnia 2024 r.

107 <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=253>, dostęp 9 grudnia 2024 r.

108 <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,243.html>, dostęp 9.12.2024 r.

109 Dwie ustawy do TK w trybie kontroli prewencyjnej, 7 października 2024 r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/dwa-wnioski-do-tk-w-trybie-kontroli-prewencyjnej,92504>, dostęp 9.12.2024 r.

110 Komunikat: Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Kp 3/24, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym-2>, dostęp 9.12.2024 r.

Ogólne Sędziów TK podjęło uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatur Bartłomieja Sochańskiego oraz Jakuba Steliny, która po dziś nie została rozpatrzoną);

- 3) wygaszenie stosunków pracy pracowników zreorganizowanej Kancelarii Trybunału, z wyjątkiem tych uznaniowo wskazanych przez jej Szefa.

Projekt był przedmiotem krytyki m.in. ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich¹¹¹, Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego¹¹², a także niektórych ekspertów takich jak dr Marcin Szwed z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka¹¹³.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydowanie negatywnie ocenił ustawowe stwierdzenie nieważności wyroków z udziałem osób nieuprawnionych. W ocenie RPO wykluczone jest ustawowe unieważnianie czy stwierdzanie nieistnienia orzeczeń czy grupy orzeczeń sądów lub trybunałów jako sprzeczne z zasadą ostateczności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji), zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji) oraz z wywodzonymi z zasady państwa prawnego zasadami bezpieczeństwa obrotu prawnego, zaufania obywatela do państwa i niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika uznanie, że w pewnych okolicznościach parlamentowi wolno wyodrębnić grupę rozstrzygnięć TK i uznać, że nie są one „orzeczeniami” w rozumieniu Konstytucji stworzy na przyszłość niebezpieczny precedens, który może być wykorzystany w innych okolicznościach przez aktualną w danym czasie większość polityczną.

Zdaniem RPO optymalnym rozwiązaniem i jednocześnie dopuszczalnym konstytucyjnie, byłoby umożliwienie samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu – działającemu w prawidłowym składzie – wznowienia postępowania w sprawach rozstrzygniętych przez nieprawidłowe składy TK.

Z kolei dr Marcin Szwed, dodatkowo podniósł, że projekt nie określa skutków „stwierdzenia nieważności” wyroków TK (nie przesądzając chociażby, czy prowadzić to będzie do wskrzeszenia uchylonych przepisów), co „stwarza zagrożenie dla pewności prawa”¹¹⁴.

Z kolei art. 11 ust. 1 projektu przewiduje przejście obowiązków Prezesa TK przez sędziego TK o najdłuższym stażu w Trybunale z dniem wejścia w życie ustawy (ust. 1) oraz przeprowadzenie powołania nowego Prezesa TK i nowego Wiceprezesa TK w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy (ust. 2). Biuro Studiów i Analiz SN zwraca uwagę, że skutkiem tego rozwiązania będzie kwestionowanie prezesury następcy Julii Przyłębskiej (wybranego na to stanowisko 9 grudnia 2024 r. Bogdana Świączkowskiego), nawet jeśli zostanie on powołany z pełnym poszanowaniem prawa. To samo dotyczy wyboru na obecnie wakujące stanowisku Wiceprezesa TK. W ocenie RPO uznanie za niebyłe powołań na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK będzie stanowiło oczywiste

111 Opinia RPO dot. projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202404/Do_Sejmu_TK_projekt_opinia_22_04_2024.pdf (dostęp: 8 maja 2024 r)).

112 Opinia BSIA SN dotycząca poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/C27826D353DAB67CC1258B0A00538E4A/%24File/254-007.pdf> (dostęp: 8 maja 2024 r).

113 Opinia M. Szweda na temat zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254), na zlecenie Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Sejmu RP, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/4B2B203E05CCF039C1258AEB0036BE3E/%24File/i659-24A_MS.pdf (dostęp: 8 maja 2024 r).

114 Opinia RPO, op. cit., s. 18.

naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK i Prezydenta RP do obsadzania tych stanowisk (art. 194 ust. 2 Konstytucji). Biuro Studiów i Analiz SN dodatkowo wskazuje także na niezgodność tego rozwiązania z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji).

Z negatywną oceną RPO, BSiA SN oraz dr Szweda spotkała się także propozycja ustawowego wygaszenia stosunków pracy wszystkim pracownikom personelu urzędniczego Trybunału tj. Kancelarii TK i Biura Służby Prawnej TK. W ocenie RPO takie rozwiązanie jest niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) oraz prawem obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Rzecznik podkreśla, że co do zasady reorganizacja kadrowa urzędu państwowego nie jest wykluczona, jednak musi opierać się na założeniu, że wartość każdego pracownika powinna być oceniana indywidualnie, na podstawie precyzyjnych kryteriów, z zapewnieniem odpowiednich gwarancji odwołania do sądu. Na niezgodność tego rozwiązania z art. 24 i art. 60 Konstytucji wskazują także Biuro Studiów i Analiz SN oraz dr Szwed z HFPC. W ocenie BSiA SN omawiana propozycja „narusza liczne standardy (w tym również międzynarodowe) ochrony prawnej należnej pracownikom oraz elementarne zasady współżycia społecznego.”. Z kolei dr Szwed zwraca uwagę, że „projektodawcy nie przedstawili żadnych przekonujących argumentów, które mogłyby uzasadnić wprowadzenie tak niekorzystnych dla pracowników rozwiązań.”

4.2. Projekt nowej ustawy o TK

W przeciwieństwie do projektu przepisów wprowadzających, sam projekt nowej ustawy o TK nie wzbudził zasadniczych zastrzeżeń. Uwagi krytyczne – zgłaszane m.in. przez RPO¹¹⁵, KIRP¹¹⁶ i ekspertów-autorów opinii na zlecenie sejmowego Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji¹¹⁷ – dotyczyły głównie detali, choć niektóre z nich mają istotne znaczenie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że projekt wymaga pewnych poprawek, ponieważ część przepisów zawiera luki, niektóre są wątpliwe z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, a część powtarza wcześniejsze rozwiązania, nie uwzględniając doświadczeń ustrojowych związanych z funkcjonowaniem Trybunału w latach 2015–2024 (takich jak odmowa odebrania ślubowania od sędziów TK, wstrzymywanie publikacji orzeczeń TK czy nadużywanie instytucji postanowień zabezpieczających).

Rzecznik wyraża też wątpliwość co do celowości utrzymania wymogu składania przez sędziów TK ślubowania wobec Prezydenta RP. Konstytucja nie wymaga, aby sędzia TK wybrany przez Sejm składał ślubowanie przed jakimkolwiek organem i – tym bardziej – aby od tej czynności zależało nawiązanie stosunku służbowego i objęcie urzędu przez sędziego. Z punktu widzenia art. 194 ust. 1 Konstytucji do skutecznego wyboru sędziego TK wystarczy uchwała Sejmu. Wprowadzanie na poziomie ustawy kolejnego etapu procedury wyborczej, przynajmniej innemu niż Sejm organowi

115 Opinia RPO dot. poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-04/Do_Sejmu_TK_ustawa_projekt_opinia_25_04_2024.pdf (dostęp: 8 maja 2024 r.), dalej: Opinia RPO (2).

116 Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D861FE8A99ADB0D0C1258B010039E4B1/%24File/253-001.pdf> (dostęp: 8 maja 2024 r.).

117 Zob. listę: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/opinieBEOS.xsp?nr=253> (dostęp: 8 maja 2024 r.).

państwa kompetencję, która może skutkować zablokowaniem objęcia urzędu przez sędziego TK, byłoby niezgodne ze wskazanym przepisem konstytucyjnym.

W ocenie RPO projekt też niepotrzebnie przyznaje Prokuratorowi Generalnemu i Prezydentowi RP kompetencję do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK, wskazując, że podobne rozwiązanie zostało uznane za niezgodne z zasadą niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji) w wyroku TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

Rzecznik krytycznie ocenił też rozszerzenie wstępnej kontroli na pytania prawne sądów i wnioski organów władzy publicznej takich jak Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Prokurator Generalny, KRS, Prezes NIK czy RPO. W konsekwencji Trybunał w jednoosobowym składzie będzie mógł uznać pytanie prawne lub wniosek za „oczywiście bezzasadny” bez pogłębionej analizy i bez przekazania go do powiększonego składu orzekającego. W ocenie RPO takie podmioty powinny korzystać – tak jak jest w obecnym stanie prawnym – ze swoistego „domniemania profesjonalizmu”.

4.3. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP

Istotą projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP jest wygaszenie kadencji aktualnym sędziom Trybunału Konstytucyjnego i wybór nowego składu przez Sejm w jednym z dwóch trybów: większością 3/5 głosów, a w razie niepowodzenia, bezwzględną większością głosów (art. 2 i 3 projektu). Projekt ten cały czas znajduje się na etapie I czytania w Senacie, a prace nad nim ostatni raz miały miejsce 23 lipca.

Wydaje się, że zaproponowane w nim rozwiązanie, polegające na rozwiązaniu sporu o TK poprzez zmianę Konstytucji, zasługiwałoby na akceptację z punktu widzenia praworządności. Z drugiej jednak strony Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyraziła wątpliwość, czy przepisy przejściowe ustawy o zmianie konstytucji mogą stanowić, jak przewiduje projekt, samodzielną podstawę do wygaszenia kadencji sędziów TK i wybory ich następców¹¹⁸. Wskazała również słusznie, że projekt w taki sam sposób traktuje osoby, prawidłowość wyboru których nie jest przez nikogo w żaden sposób podważana – co więcej, zdecydowana większość sędziów, których kadencje miałyby być skrócone, należy właśnie do tej grupy. Wreszcie Prezes podniosła, że wybór wszystkich 15 sędziów w tym samym momencie byłby sytuacją bezprecedensową w historii III Rzeczypospolitej.

4.4. Stanowisko Komisji Weneckiej

Podczas 141. sesji plenarnej, która miała miejsce 6 i 7 grudnia 2024 r., Komisja Wenecka przyjęła opinię w sprawie proponowanych przez polski rząd zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁹. Przede wszystkim Komisja Wenecka stwierdziła, że wygaszenie kadencji wszystkich sędziów TK byłoby niedopuszczalne, jako naruszające gwarancje nieusuwalności sędziowskiej.

Ponadto Komisja stanęła na stanowisku, że wszystkie wyroki wydane przez TK od marca bieżącego roku powinny być opublikowane przez rząd. Komisja zarazem uznała za dopuszczalną praktykę

118 *Opinia dotycząca projektu Warszawa ustawy o zmianie Konstytucji RP* (druk senacki nr 55), 16 maja 2024 r. znak: BSA III.021.12.2024. https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywyplik/2124/4/055_sn.pdf dostęp 9.12.2024 r.

119 Na tę chwilę opinia ta nie została opublikowana, jej główne tezy zostały jednak przywołane w doniesieniach medialnych – zob. np. *Jest opinia Komisji Weneckiej w sprawie Trybunału Konstytucyjnego. „Niedopuszczalne”*, Polska Agencja Prasowa, 6 grudnia 2024, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/komisja-wenecka-donald-tusk-powinien-publikowac-wyroki-trybunalu-konstytucyjnego/jx7jb1k> dostęp 9.12.2024 r.

umieszczania przy wyrokach adnotacji, o których mowa była wyżej. Opinia Komisji Weneckiej w tym zakresie (podobnie jak analogiczne opinie wydane odnośnie do KRS¹²⁰) nie są wiążące prawnie.

5. Podsumowanie

Obecny obóz rządzący nie tylko odpowiada za wywołanie kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, poprzez wybranie jesienią 2015 r. dwóch sędziów TK w sposób jednoznacznie sprzeczny z Konstytucją oraz próbę wyboru trzech kolejnych w sposób sprzeczny jeśli nie z Konstytucją, to na pewno z dobrymi praktykami parlamentarnymi, ale również za jego znaczące pogłębienie po ponownym objęciu władzy w grudniu 2023 r. Szereg z podejmowanych przezeń działań, na czele z umieszczaniem adnotacji przy wyrokach TK czy zaprzestaniem w ogóle ich publikowania od marca 2024 r., cechuje brak jakiejkolwiek podstawy prawnej, przez co mogą być one uznane za poważny delikt konstytucyjny.

Na szczególne potępienie zasługuje zwłaszcza decyzja o wstrzymaniu publikowania jakichkolwiek orzeczeń Trybunału. Jakkolwiek, jeśli uznać wiążący charakter samego ogłoszenia wyroków TK, nie powinna ona uniemożliwić obywatelom dochodzenia swoich konstytucyjnych praw i wolności, to niewątpliwie znacznie je ona utrudnia, poprzez obniżenie poziomu pewności prawa.

Podobnie jak w wypadku KRS, również proponowane przez rząd radykalne działania ustawowe, takie jak uznanie z mocy prawa za nieważne wszystkich wyroków TK wydanych przez sędziów, których status rząd kwestionuje, czy wygaszenie kadencji wszystkich członków TK, budzą wątpliwości w świetle europejskich standardów praworządności. Jest wielce wymowne, że rząd, podkreślający wartości takie jak niezawisłość sędziowska czy trójpodział władzy, również w tym aspekcie proponuje rozwiązania oparte o działania władzy ustawodawczej, bez poszanowania prawa do sądu.

Ta swoista hipokryzja rządu przejawia się również w podejmowaniu dokładnie tych samych działań, za które najgoręcej krytykował poprzedników. Najbardziej jaskrawym tego przejawem jest niepublikowanie wyroków TK, czyli dokładnie takie samo działanie, jak zarzucane obozowi rządzącemu podczas Sejmu VIII Kadencji.

Za szczególnie wymowny fakt można uznać również to, że dążąc do uchwalenia nominacji na stanowiska do TK przed wyborami w 2015 r., ówczesna większość sejmowa jako główny powód podawała dążenie do zachowania ciągłości prac TK w piętnastoosobowym składzie, co miałoby być niemożliwe w wypadku dokonania wyboru sędziów przez Sejm kolejnej kadencji. Tymczasem, gdy na początku grudnia obecnego roku zakończyły się dziewięcioletnie kadencje trzech sędziów TK, wybranych przez Sejm VIII kadencji, to obecna większość sejmowa zadeklarowała, że nie zamierza zgłaszać kandydatów na zwolnione stanowiska¹²¹. Można więc odnieść wrażenie, że w sporze tym bynajmniej nie chodzi o sprawność prac Trybunału, a może i nigdy nie chodziło.

120 Zob. rozdział na temat KRS.

121 Będzie dodatkowy termin na zgłaszanie kandydatów do TK. „Żeby formalności zostały dopełnione”, 19 listopada 2024 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bedzie-dodatkowy-termin-na-zglaszanie-kandydatow-do-TK-Zeby-formalnosci-zostaly-dopelnione-8847578.html>, dostęp 9.12.2024 r.

Patryk Ignaszczak, Marek Puzio

5. Przejęcie prokuratury krajowej

Główne tezy:

- Rząd Donalda Tuska zdecydował się przejąć prokuraturę z pominięciem przepisów obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze.
- Rząd zignorował procedurę wymaganą do odwołania Prokuratora Krajowego w osobie Dariusza Barskiego, do której skutecznego przeprowadzenia niezbędne było uzyskanie pisemnej zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- W miejsce Prokuratora Krajowego powołano nieznaną ustawie instytucję „p.o. prokuratora krajowego”, powierzając to stanowisko Jackowi Bilewiczowi.
- Ostatecznie Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powołał na Prokuratora Krajowego Dariusza Korneluka, bez uzyskania wymaganej prawem opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Wprowadzenie

Tłem wydarzeń towarzyszących przejęciu Prokuratury Krajowej przez przedstawicieli aktualnej ekipy rządzącej w styczniu 2024 roku są zasadniczo dwie kwestie: tocząca się od przemian politycznych (upadku komunizmu) debata dotycząca modelu ustrojowego prokuratury oraz działania rządu koalicji KO – Trzecia Droga (PSL – Polska 2050) – Lewica po zmianie władzy w grudniu 2023 roku.

Pierwsza z nich, czyli spór dotyczący kształtu i pozycji prokuratury ogniskuje się wokół zastosowania dwóch odmiennych koncepcji jej funkcjonowania. Taki stan rzeczy wynika m.in. z braku umocowania organów prokuratury w przepisach Konstytucji RP z 1997 roku¹²². W efekcie kwestie unormowania zasad funkcjonowania i działania tej instytucji pozostawiono w zakresie materii ustawowej (ustawodawstwa zwykłego), czyniąc ją podatną na częste zmiany¹²³.

W Europie wyróżnić można dwa modele ustrojowe prokuratury. W pierwszym z nich prokuratora jest niezależna od parlamentu i rządu; w drugim jest ona podporządkowana którejś z tych władz,

¹²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹²³ Konstytucja RP z 1997 roku zasadniczo nie odnosi się do pozycji ustrojowej prokuratury, wspominając jedynie w art. 191 ust. 1 pkt 1 o kompetencji Prokuratora Generalnego w zakresie składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

korzystając jednak z pewnego zakresu niezależności w swoich działaniach¹²⁴. Przejawem tego drugiego modelu jest zwłaszcza połączenie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w ten sposób, że piastun tego pierwszego urzędu sprawuje drugie stanowisko *ex officio* (z urzędu).

W polskim systemie prawnym przez większość czasu obowiązywał drugi model, zgodnie z którym stanowisko Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego są ze sobą powiązane. Na zmianę zdecydowano się dopiero w 2009 roku, kiedy, deklarując chęć zwiększenia niezależności prokuratury, ówczesne władze przeprowadziły reformę zasad funkcjonowania tej instytucji (rozdzielono funkcję prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości)¹²⁵.

Obecnie prokuratura działa jednak w oparciu o nowe przepisy z 2016 roku, kiedy ówczesna konserwatywna władza przyjęła nową ustawę o prokuraturze¹²⁶, wzmacniającą pozycję Prokuratora Generalnego oraz ponownie łączącą tę funkcję z funkcją Ministra Sprawiedliwości. Ponadto, do struktury prokuratury powrócił Prokurator Krajowy. Wpływ na obsadę tego stanowiska uzyskał Prezydent RP. Prokurator Krajowy, jak również jego zastępcy, powoływani są bowiem przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego, po uzyskaniu opinii Prezydenta RP. Z kolei odwołanie tych organów wymaga już nie tylko opinii, ale zgody Prezydenta. Nowelizacją z 2023 r.¹²⁷ doprecyzowano, że zgoda ta musi być wydana w formie pisemnej¹²⁸. Czynnikiem ten z założenia miał zmierzać w kierunku zmniejszenia wpływu politycznego na prokuraturę, poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania konsensusu pomiędzy dwoma organami państwa.

Jednocześnie, tą samą nowelizacją, znacząco ograniczono kompetencje Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego), przyznając faktyczne uprawnienia do kierowania działaniami prokuratury i prowadzenia w jej ramach polityki personalnej Prokuratorowi Krajowemu. Ponadto Prokuratora Krajowego wyposażono w kompetencje do podejmowania czynności związanych z przeprowadzaniem niejawnych działań m.in. przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną czy Żandarmerię Wojskową.

Skutkiem powyższych zmian było zatem istotne wzmocnienie pozycji Prokuratora Krajowego, którego Prezes Rady Ministrów (działający na wniosek Prokuratora Generalnego) nie może odwołać bez pisemnej zgody Prezydenta RP.

2. Nowa władza bezprawnie przejmuje kontrolę nad prokuraturą

W zastanym stanie prawnym i faktycznym nowy rząd, z Donaldem Tuskiem jako Prezesem Rady Ministrów oraz Adamem Bodnarem jako Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym, nie posiadał możliwości samodzielnego kierowania działaniami prokuratury. Uzyskanie istotnego wpływu na jej działanie wymagałoby bowiem powołania nowego Prokuratora Krajowego.

124 H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez prawo”)*, „RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY”, 2014, s. 160.

125 Zob. ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1375).

126 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177, dalej: „Prawo o prokuraturze”).

127 Zob. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1860).

128 Zob. art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze.

Jak już wspomniano zmiana piastuna tego stanowiska powinna być zainicjowana wnioskiem Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, a dokonana przez Prezesa Rady Ministrów za pisemną zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce powołanie nowego Prokuratora Krajowego przez obecną koalicję rządzącą mogło okazać się problematyczne bowiem stanowisko to zostało obsadzone przez poprzedni, konserwatywny rząd, zaś Prezydentem został głosami konserwatywnej części społeczeństwa – Andrzej Duda.

Drugą ewentualnością, teoretycznie umożliwiającą uzyskanie politycznego wpływu na prokuraturę, byłoby znowelizowanie przepisów ustawy o prokuraturze, co do zasad powoływania i odwoływania Prokuratora Krajowego. W takim przypadku koalicja rządowa musiałaby się jednak liczyć z prezydenckim vetem, do którego przegłosowania nie posiada dostatecznej większości (większość kwalifikowana 3/5 głosów w obecności minimum połowy ustawowej liczby posłów). W rezultacie, Prezes Rady Ministrów oraz Minister Sprawiedliwości zdecydowali się na zastosowanie rozwiązań pozaprawnych, ukierunkowanych na przejęcie faktycznej kontroli nad urzędem Prokuratora Krajowego.

Dnia 12 stycznia 2024 roku Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny Adam Bodnar, bez wskazania podstawy prawnej swojego działania, wręczył Prokuratorowi Krajowemu - Dariuszowi Barskiemu, dokument stwierdzający, że przywrócenie go do służby czynnej, 16 lutego 2022 r. przez poprzedniego Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro, zostało dokonane z naruszeniem obowiązujących przepisów i nie wywołało skutków prawnych. Przywrócenie Barskiego do służby dokonane bowiem zostało na podstawie art. 47 ustawy z dnia 26 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze¹²⁹ (dalej: PWPoP), który to przepis, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wówczas już nie obowiązywał¹³⁰. Jednocześnie tego samego dnia premier Donald Tusk powierzył pełnienie obowiązków Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego prokuratorowi Prokuratury Krajowej Jackowi Bilewiczowi¹³¹ (mimo że ustawa Prawo o prokuraturze nie zna instytucji „powierzenia obowiązków” Prokuratora Krajowego jakimkolwiek innemu prokuratorowi).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na argumentację Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Adama Bodnara, który stwierdził, że przywrócenie do służby prokuratora Dariusza Barskiego **nie wywołało skutków prawnych**. Konsekwentnie należałoby zatem uznać, że Dariusz Barski nie został Prokuratorem Krajowym w 2022 r. To zaś prowadziłoby do wniosku o bezskuteczności wszystkich czynności podejmowanych przez Dariusza Barskiego jako Prokuratora Krajowego (którym miałby nie zostać). Jedną z takich czynności musiał być wniosek o powołanie prokuratora Jacka Bilewicza do Prokuratury Krajowej. Zgodnie bowiem z art. 74 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (jak wynika z art. 16 jedną z takich jednostek jest Prokuratura Krajowa) na stanowisko prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego. Jacek Bilewicz został powołany na prokuratora Prokuratury Krajowej przez Prokuratora Generalnego 12 stycznia 2024 r.¹³², a więc tego samego dnia,

129 Dz.U. z 2016 r., poz. 178.

130 Informacja o uznaniu przywrócenia prokuratora Dariusza Barskiego do służby czynnej za akt dokonany z naruszeniem przepisów, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-o-uznaniu-przywrocenia-prokuratora-dariusza-barskiego-do-sluzby-czynnej-za-akt-dokonany-z-naruszeniem-przepisow>, dostęp: 31 października 2024.

131 Prokurator Prokuratury Krajowej Jacek Bilewicz pełniącym obowiązki Prokuratora Krajowego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/prokurator-prokuratury-krajowej-jacek-bilewicz-pelniacy-obowiazki-prokuratora-krajowego>, dostęp: 31 października 2024.

132 Zob. Prokuratura Krajowa, Stanowisko Zastępców Prokuratora Generalnego dotyczące próby bezprawnego pozbawienia funkcji Prokuratora Krajowego i obsadzenia tej funkcji w trybie nieznanym ustawie, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/stanowisko-zastepcow-prokuratora-generalnego-dotyczace-proby-bezprawnego-pozbawienia-funkcji-prokuratora-krajowego-i-obsadzenia-tej-funkcji-w-trybie-nieznanym-ustawie>, dostęp: 6 grudnia 2024.

w którym ten sam Prokurator Generalny stwierdził, że Dariusz Barski (którego wniosek był konieczny do powołania Jacka Bilewicza) nie jest Prokuratorem Krajowym, bowiem 16 lutego 2022 r. nie został skutecznie przywrócony do służby czynnej (!). W konsekwencji, uznanie argumentacji przedstawionej przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Adama Bodnara za trafną, implikowałoby okoliczność, iż powołanie prokuratora Jacka Bilewicza do Prokuratury Krajowej było nieskuteczne, bowiem przeprowadzone bez wymaganego prawem wniosku Prokuratora Krajowego.

Inną „nieścisłością” w stanowisku Adama Bodnara wręczonym Dariuszowi Barskiemu, na którą warto zwrócić uwagę, jest stwierdzenie, że **Dariusz Barski nie jest prokuratorem w służbie czynnej od 12 stycznia 2024 roku, przez co „nie spełnia przesłanek do bycia Prokuratorem Krajowym, co oznacza, że od dnia 12 stycznia 2024 roku nie pełni tej funkcji”**. Tymczasem, skoro przywrócenie Dariusza Barskiego przez poprzedniego Prokuratora Generalnego – Zbigniewa Ziobrę 16 lutego 2022 r. było „bezskuteczne”, to rodzi się pytanie - na jakiej podstawie Dariusz Barski miałby, aż do 12 stycznia 2024 r., być prokuratorem w służbie czynnej i pełnić funkcję Prokuratora Krajowego?

Poza działaniami *quasi*-formalnymi, przedstawiciele rządu Donalda Tuska podjęli również działania mające na celu faktyczne przejęcie kontroli nad Prokuraturą. Dnia 24 stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny Adam Bodnar oraz „p.o.” Prokuratora Krajowego Jacek Bilewicz w asyście funkcjonariuszy Służby Więziennej wkroczyli do siedziby Prokuratury Krajowej oraz zajęli biuro nieobecnego wówczas prokuratora Dariusza Barskiego¹³³. W trakcie „akcji” służb mundurowych minister Bodnar miał polecić spakowanie rzeczy Barskiego, czego jednak finalnie nie wykonano. Działania aktualnej ekipy rządzącej spotkały się ze stanowczą krytyką polityków opozycji, którzy określili je mianem „pełzającego zamachu stanu”¹³⁴.

Nie sposób pominąć konsekwencji bezprawnych działań obecnej ekipy rządzącej dla codziennego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz obywateli dochodzących sprawiedliwości przed sądami. Stanowisko zaprezentowane przez Ministra Sprawiedliwości stwarza bowiem możliwość podważania statusu również innych prokuratorów, powołanych na wniosek Dariusza Barskiego, bądź przywróconych do służby czynnej na podstawie art. 47 PWPoP (po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia tej ustawy). Kwestionowanie skuteczności powołania prokuratora podpisanego pod wniesionym do sądu aktem oskarżenia skutkować może nawet umorzeniem postępowania karnego z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela¹³⁵. Wszystko to prowadzi do niewyobrażalnego chaosu w wymiarze sprawiedliwości, podważa zaufanie obywateli do organów państwa oraz godzi w przysługujące każdemu, konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd¹³⁶.

W tym kontekście należy również zauważyć, iż w mediach pojawiły się informacje o „karnych” delegacjach prokuratorów z prokuratur regionalnych do rejonowych (dwa szczeble niżej)¹³⁷. Swoje wątpliwości wobec opisanych powyżej „karnych delegacji” wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich,

133 M. Stawiński, *Pilna konferencja Kaczyńskiego i Błaszczaka. „Trwa próba siłowego przejęcia Prokuratury Krajowej”*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2024-01-24/trwa-proba-silowego-przejecia-prokuratury-krajowej-pilna-konferencja-pis/>, dostęp: 31 października 2024.

134 M. Zaborowska, *PiS mówi o „siłowym przejęciu Prokuratury Krajowej”. Resort sprawiedliwości zaprzecza*, https://www.rmfm24.pl/polityka/news-pis-mowi-o-silowym-przejeciu-prokuratury-krajowej-resort-spr.nld,7289490#crp_state=1, dostęp: 31 października 2024.

135 Zob. Postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 9 lutego 2024 r., sygn. akt III K 348/22 (postanowienie następnie uchylone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 10 kwietnia 2024, II AKz 106/24).

136 Zob. art. 45 Konstytucji RP.

137 Delegacje – zemsta na niewygodnych prokuratorach? - Obserwator Praworządności, dostęp: 6 listopada 2024.

prof. Marcin Wiącek¹³⁸. Wskazywał on, iż nagłe odwołanie prokuratora z delegacji może prowadzić do naruszenia jego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji, art. 8 EKPC), np. poprzez konieczność natychmiastowej przeprowadzki, z którą może wiązać się np. zmiana szkoły, do której uczęszczają jego dzieci. Takie odwołanie może też negatywnie odbić się na sprawności i rzetelności prowadzonych i nadzorowanych przez przenoszonego prokuratora śledztw.

3. Nieprawdziwe twierdzenia przedstawicieli rządu

U podstaw działań obecnej ekipy rządzącej w prokuraturze leży twierdzenie, zgodnie z którym prokurator Dariusz Barski nie został przywrócony do służby ze stanu spoczynku, a przez to nie został skutecznie powołany na stanowisko Prokuratora Krajowego – Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego. W 2007 r. pełnił on funkcję Zastępcy Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry i funkcję Prokuratora Krajowego. W 2010 r., po likwidacji Prokuratury Krajowej dokonanej za czasów koalicji PO – PSL, prokurator Dariusz Barski przeszedł w stan spoczynku. Stało się to za sprawą nowelizacji ustawy o prokuraturze dokonanej ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw¹³⁹. Artykuł 19 ust. 1-5 tej noweli przewidywał, że Prokurator Generalny może przenieść prokuratorów byłej Prokuratury Krajowej (w związku z reorganizacją), których nie powołał do Prokuratury Generalnej, na inne stanowiska służbowe w prokuraturze apelacyjnej lub okręgowej, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia otrzymywanego na dotychczas zajmowanym stanowisku. Zgodnie z art. 19 ust. 3, prokurator byłej Prokuratury Krajowej mógł złożyć sprzeciw wobec takiej decyzji do Prokuratora Generalnego, co oznaczało przejście w stan spoczynku w terminie miesiąca od daty złożenia sprzeciwu. Z przywileju tego skorzystał prokurator Dariusz Barski.

Argumenty przedstawicieli rządu sprowadzały się zasadniczo do twierdzenia, iż przepis, na podstawie którego prokurator Dariusz Barski został w 2022 r. przywrócony do służby w prokuraturze miał charakter epizodyczny, ograniczony czasowo w zakresie możliwości jego stosowania do dwóch miesięcy od momentu wejścia w życie, tj. od 4 marca 2016 r. do 4 maja 2016 r. Tymczasem Prokurator Generalny przywrócił prokuratora Dariusza Barskiego do służby czynnej po upływie blisko 6 lat od momentu wejścia w życie komentowanego przepisu, co skutkuje (w ocenie resortu sprawiedliwości) bezskutecznością podjętej decyzji¹⁴⁰.

Powyższe stanowisko, wedle którego art. 47 PWPoP miał charakter epizodyczny trudno uznać za prawidłowe. Przepis ten nie miał bowiem określonego terminu obowiązywania, co jest typowe dla tego typu norm¹⁴¹. Wykładania językowa prowadzi tu do jednoznacznego wniosku, iż art. 47 PWPoP obowiązywał w dacie przywrócenia Dariusza Barskiego do służby czynnej w prokuraturze oraz obowiązuje nadal, bowiem nie został on uchylony ani też nie stwierdzono jego niezgodności z Konstytucją.

138 Biuletyn Informacji Publicznej RPO, *Sprawa prokuratorów odwołanych z delegacji*. Wyjaśnienia MS PG, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prokuratorzy-delegacje-odwolania-ms-odpowiedz>, dostęp: 6 listopada 2024.

139 Dz.U. Nr 178, poz. 1375.

140 Opinie prawne dot. zmiany na stanowisku Prokuratora Krajowego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dot-zmiany-na-stanowisku-prokuratora-krajowego>, dostęp: 6 listopada 2024.

141 Zob. § 29a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Odstępstwo od zastosowania wykładni językowej może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, które w rozpatrywanej sprawie nie miały miejsca. Co więcej przyjęcie stanowiska zaprezentowanego przez Ministra Sprawiedliwości prowadziłoby do naruszenia zasady ochrony praw nabytych w odniesieniu do prokuratorów, którzy nabyli w drodze ustawy określone prawo podmiotowe, a także do wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nie sposób nie wspomnieć, że wręczenie przez Prokuratora Generalnego Adama Bodnara, Dariuszowi Barskiemu, piastującemu stanowisko Prokuratora Krajowego, pisma stwierdzającego, że odtąd nie jest już Prokuratorem Krajowym, bez jakiejkolwiek podstawy prawnej takiego działania, rażąco narusza art. 7 Konstytucji RP zgodnie z którym Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Powyższe potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 27 września 2024 roku¹⁴², orzekając, że przepisy służące za podstawę przywrócenia prokuratora Dariusza Barskiego do służby w prokuraturze oraz powołania go na Prokuratora Krajowego nie miały charakteru epizodycznego i nie zawierały ograniczenia temporalnego ich obowiązywania, dlatego powołanie Dariusza Barskiego na stanowisko Prokuratora Krajowego było powołaniem prawnie skutecznym.

4. Podsumowanie

Opisane powyżej działania obecnej koalicji rządzącej oraz przytoczone akty prawne wskazują, iż nowy obóz rządzący zdecydował się przejąć prokuraturę z pominięciem przepisów obowiązującej ustawy – Prawo o prokuraturze. Zmiany te miały wymiar polityczny, bowiem miały na celu doprowadzenia do usunięcia z urzędu Prokuratora Krajowego osoby powołanej na to stanowisko w poprzedniej kadencji Sejmu oraz do objęcia tego stanowiska przez osobę wskazaną przez obecną koalicję.

Rząd Donalda Tuska zignorował procedurę wymaganą do odwołania Prokuratora Krajowego w osobie Dariusza Barskiego, do której skutecznego przeprowadzenia niezbędne było uzyskanie pisemnej zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W dalszej kolejności w miejsce Prokuratora Krajowego powołano nieznana ustawie instytucję „p.o. prokuratora krajowego”, powierzając to stanowisko Jackowi Bilewiczowi. Ostatecznie Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powołał na Prokuratora Krajowego Dariusza Korneluka, bez uzyskania wymaganej prawem opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

142 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2024 r., I KZP 3/24.

Katarzyna Gęsiak

6. Wydanie bezprawnych „wytycznych” w sprawie maksymalnego rozszerzenia dostępu do aborcji w formie konferencji prasowej i publikacji na stronie internetowej

Główne tezy:

- W Polsce obowiązuje generalny zakaz przerywania ciąży, a ustawa określa wyjątki od tej zasady. Jest to tzw. model ze wskazań, który wyklucza aborcję na życzenie kobiety.
- W lipcu 2024 r. lewicowe partie podjęły próbę zmiany zalegalizowania aborcji na życzenie, jednak Sejm większością głosów nie przyjął ustawy.
- Wobec braku powodzenia w Sejmie Minister Zdrowia bezprawnie „instruuje” lekarzy jak interpretować obowiązujące przepisy, aby prawnie zakazana aborcja na życzenie stała się faktem.
- Działania Ministra Zdrowia naruszają szereg przepisów konstytucyjnych, przede wszystkim zasadę legalizmu.

1. Wstęp

W dniu 12 lipca 2024 r. aborcja na życzenie przegrała w Sejmie. Niewielką liczbą głosów posłowie zdecydowali, że projekt ustawy o zmianie ustawy – kodeks karny (druk sejmowy nr 176), autorstwa Lewicy nie będzie dalej procedowany. Nie zakończyło to jednak działań tego ugrupowania i innych polityków koalicji rządzącej, zmierzających do faktycznego zalegalizowania w Polsce tzw. aborcji na życzenie. Faktycznego, ponieważ biorąc pod uwagę brzmienie przepisów, nadal nie będzie ona legalna. W rządzie podejmowane są jednak działania, mające skutkować rzeczywistym dostępem do aborcji na życzenie w Polsce. Do tych działań należy w szczególności wydanie przez ministra zdrowia bezprawnych „Wytycznych w sprawie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących

dostępu do procedury przerwania ciąży” (dalej: „Wytyczne”), których obowiązywanie przedstawiciele rządu ogłosili podczas konferencji prasowej 30 sierpnia 2024 r.

2. Cel Wytycznych

Celem ministerialnych Wytycznych jest otwarcie drogi do szerokiego dostępu do aborcji w Polsce, w tym wspomnianej we wstępie tzw. aborcji na życzenie kobiety, w przypadku której za decyzją o przerwaniu ciąży nie stoją żadne wskazania medyczne, lecz jedynie wola kobiety. Już samo to założenie stanowi rewolucję w polskim systemie prawnym, ponieważ przyjęte przez ustawodawcę prawo regulujące dopuszczalność przerywania ciąży oparte jest o tzw. model ze wskazań. Istotą tego modelu jest założenie, że „przez cały czas trwania ciąży dziecko poczęte podlega ochronie prawnej, stanowi dobro prawne; w konsekwencji kobieta będąca faktycznym dzierżycielem tego dobra nie jest uprawniona do samodzielnego dysponowania tym dobrem. O tym, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby można było przerwać ciążę i czy one wystąpiły w konkretnym przypadku, przesądza organ państwa; wola kobiety – jakkolwiek stanowiąca warunek konieczny – nie jest warunkiem wystarczającym”¹⁴³.

Treść Wytycznych nie podważa obowiązujących rozwiązań prawnych – gdyż prawo w tym zakresie nie uległo żadnej zmianie. Nadal obowiązują bowiem przepisy poddające ochronie prawnej dziecko poczęte w kształcie określonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r. (sygn. akt K 1/20)¹⁴⁴ – lecz w sposób pośredni poprzez specyficzną, ukierunkowaną na wspomniany cel interpretację wybranych przepisów z pominięciem pozostałych, dedykowaną pracownikom szpitali, w których dokonuje się przerywania ciąży. Ujmując omawiany problem syntetycznie można stwierdzić, że Wytyczne „instruuja” lekarzy jak rozumieć poszczególne przepisy, aby umożliwić kobietom dostęp do aborcji w szczególności na podstawie tzw. przesłanki zagrożenia zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, której treść jest nieostra i daje szerokie pole do nadużyć w praktyce. W taki sposób dochodzi do wprowadzenia faktycznego dostępu do aborcji „na życzenie”, jako że stan zdrowia psychicznego wynika z subiektywnych odczuć pacjenta i zasadniczo nie podlega obiektywnej weryfikacji.

3. Wytyczne a konstytucyjna zasada legalizmu

Wydanie Wytycznych spotkało się z ostrą krytyką sporej części środowiska prawniczego i lekarskiego. Zastrzeżenia rodzi w szczególności fakt wydania przedmiotowych Wytycznych z naruszeniem jednej z głównych zasad polskiego systemu prawnego – sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP¹⁴⁵ zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Minister Zdrowia nie posiada bowiem kompetencji do wydawania wytycznych w sprawie obowiązujących przepisów, jak też kompetencji do dokonywania wykładni legalnej przepisów prawa. W obecnym stanie prawnym brak jest ponadto przepisów, na podstawie których wydanie takich wytycznych byłoby możliwe. W konsekwencji działanie Ministra Zdrowia bez podstawy prawnej i z przekroczeniem posiadanych kompetencji stanowi naruszenie zasady legalizmu.

143 Zob. A. Barczak-Oplustil, komentarz do art. 4a ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży [w:] Szczególne świadczenia zdrowotne. System Prawa Medycznego, t. 2, 2018, Nb 11.

144 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2020 r., sygn. akt K 1/20, OTK ZU A/2021, poz. 4.

145 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W Wytycznych adresowanych do dyrektorów szpitali, ordynatorów, kierowników oddziałów przedstawiono określoną wykładnię przepisów, której stosowania w praktyce leczniczej oczekuje autor Wytycznych. Wytyczne nie stanowią jednak źródła obowiązującego prawa. Zamknięty katalog aktów prawnych, których przepisy są wiążące dla każdego (w tym dla lekarzy, dyrektorów szpitali, ordynatorów, kierowników oddziałów, etc.) zawiera art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiąc, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Dokument opublikowany na stronie Ministerstwa Zdrowia nie należy do żadnej z kategorii wymienionych w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Taką moc mają natomiast: Konstytucja, ustawy i rozporządzenia, w tym te ich przepisy, które nakładają określone obowiązki oraz przyznają prawa i wolności lekarzom oraz innym pracownikom służby zdrowia.

Wytyczne zaadresowane zostały do podmiotów, które nie są organizacyjnie podległe Ministrowi Zdrowia. Ponadto nie mają one charakteru prawa powszechnie obowiązującego ani też nie należą do kategorii aktów prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP. Gdyby nawet przyjąć, że Wytyczne należą do tej drugiej kategorii (choć nie należą), to zgodnie z Konstytucją RP obowiązują one wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1), wydawane są na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2), a ponadto muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3). Wytyczne Ministra Zdrowia nie spełniają żadnego z tych warunków. Tym samym, Wytyczne Ministra Zdrowia wydane zostały z naruszeniem zwartej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu.

Charakter Wytycznych Ministra Zdrowia decyduje o tym, że po stronie adresatów (lekarzy) nie powstaje obowiązek stosowania się do ich treści, a nawet – ich stosowanie może prowadzić do odpowiedzialności karnej, cywilnej i dyscyplinarnej lekarzy. Odnosząc się do pierwszej kwestii, zauważyć trzeba, że Wytyczne Ministra Zdrowia odnoszą się w istocie do praktyki klinicznej. Rekomendacje w tym zakresie mogą być jednak wydawane nie przez polityków (ministerstwa), lecz przez tzw. uznane gremia naukowe, czyli grupy skupiające ekspertów z danej dziedziny medycyny – w szczególności „towarzystwa lekarskie, konsultanci wojewódzcy i krajowi w danej dziedzinie medycyny, grupy robocze i zespoły wydające rekomendacje oraz ich aktualizacje odpowiadające postępowi wiedzy w danej dziedzinie”¹⁴⁶. Wydanie wytycznych powinny poprzedzać wiarygodne badania naukowe, bazujące na odpowiedniej metodologii, a nie decyzja polityczna szefa resortu zdrowia, którą Naczelna Rada Lekarska postrzega jako „próbę wywarcia presji na środowisko lekarskie”¹⁴⁷.

Chociaż rekomendacje i wytyczne wydawane przez lekarskie towarzystwa naukowe i gremia naukowe nie mają mocy prawnie wiążącej, wchodzą w zakres pojęcia „aktualnej wiedzy medycznej”, której nakaz stosowania przez lekarzy zawierają przede wszystkim art. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (dalej: „u.z.l.”)¹⁴⁸ i art. 4 Kodeksu Etyki Lekarskiej (dalej: „KEL”)¹⁴⁹. Wynika on ponadto z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach

146 Zob. np. P. Najbuk, *Standardy Medyczne: Znaczenie standardów postępowania dla odpowiedzialności prawnej lekarza*, <https://www.standardy.pl/newsy/id/94>, dostęp: 09.12.2024.

147 Stanowisko Nr 4/24/IX Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 6 września 2024 r. w sprawie wytycznych Ministra Zdrowia w sprawie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących dostępu do procedury przerwania ciąży oraz wytycznych Prokuratora Generalnego w sprawie zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących odmowy dokonania przerwania ciąży oraz tzw. aborcji farmakologicznej, https://nil.org.pl/uploaded_files/documents/doc_1725963996_rs-4-24-ix-wytyczne-mz-i-pg-dot-przerwywania-ciazy-2.pdf, dostęp: 09.12.2024.

148 Dz. U. 1997 Nr 28 poz. 152.

149 Kodeks Etyki Lekarskiej dostępny pod adresem: <https://nil.org.pl/dokumenty/kodeks-etyki-lekarskiej>.

pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁵⁰, stanowiącego o prawie pacjentów do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Wytyczne ustalane przez gremia specjalistów odgrywają bardzo istotną rolę przy ocenie, czy dane działanie lekarza spełnia kryterium działania zgodnego z aktualną wiedzą medyczną. Charakteru takiego pozbawione są motywowane politycznie zalecenia Ministra Zdrowia, stąd ich stosowanie w praktyce naraża lekarzy na zarzut działania niezgodnego ze sztuką medyczną, a w konsekwencji na wspomnianą wyżej odpowiedzialność prawną.

4. Antykonstytucyjna wykładnia przepisów. Prawa i obowiązki lekarzy a treść Wytycznych

W Wytycznych dokonano antykonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (dalej: „u.p.r.”)¹⁵¹. Lektura dokumentu prowadzi do błędnych wniosków, że każda kobieta w ciąży odczuwająca dolegliwości, w tym psychiczne, ma prawo żądać od lekarza ginekologa aborcji na podstawie uzyskanego od lekarza psychiatry zaświadczenia, jak również - że na lekarzach ginekologach spoczywa obowiązek wykonywania zaleceń lekarzy psychiatrów. Tymczasem obowiązujące przepisy nie pozwalają na taką interpretację. Wprawdzie art. 4a ust. 1 u.p.r. nie określa zamkniętego katalogu wskazań zdrowotnych do przerywania ciąży, co jednak nie uprawnia do interpretacji, że wskazaniem takim może być „cokolwiek”, czyli każda nawet drobna dolegliwość zdrowotna. Takiej wykładni sprzeciwia się przede wszystkim konstytucyjna zasada ochrony godności i życia człowieka, ujęta w art. 30 w zw. z art. 38 Konstytucji RP oraz zasady ograniczania korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, które ustrojodawca zawarł w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, i wielokrotnie potwierdził w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny¹⁵².

Przyjęty w Wytycznych kierunek interpretacji tzw. przesłanki zdrowotnej przerywania ciąży narusza ponadto szereg przepisów u.z.l. – podstawowego aktu prawnego określającego zasady i warunki wykonywania zawodów lekarza i lekarza dentystry (art. 1 u.z.l.). W szczególności w omawianym zakresie ponownie istotna jest treść art. 4 u.z.l., stanowiąca, że lekarz ma obowiązek wykonywać zawód zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością. Przepis wskazuje wyraźnie, że immanentnym elementem wykonywania zawodu lekarza jest podejmowanie działań medycznych względem pacjenta w sposób zgodny z zasadami etyki zawodowej – z więc przepisami KEL, które „uzyskują walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego (...) ze względu na ustawę o izbach lekarskich i w zakresie określonym przez jej przepisy, w szczególności przez art. 4 tej ustawy¹⁵³”¹⁵⁴. Na mocy tych właśnie zasad „podejmując działania lekarskie u kobiety w ciąży lekarz równocześnie odpowiada za zdrowie i życie jej dziecka. Dlatego obowiązkiem lekarza są starania o zachowanie zdrowia i życia dziecka również przed jego

150 Dz.U. z 2024 r. poz. 581.

151 Dz.U. z 2022 r. poz. 1575.

152 Zob. w szczególności orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r. sygn. akt K 26/96, OTK ZU 2/1997, poz. 19, wyrok TK z 30 września 2008, sygn. akt K 44/07, OTK ZU 7A/2008, poz. 126, wyrok TK z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20, OTK ZU A/2021, poz. 4.

153 Aktualnie art. 5.

154 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 45; wyrok dostępny na stronie: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=4611&dokument=986> (dostęp: 11.09.2024).

urodzeniem” (art. 39 KEL)¹⁵⁵. Na mocy tych przepisów człowiek w prenatalnej fazie rozwoju zasadniczo uzyskuje status pacjenta, o którego życie i zdrowie lekarz także musi zadbać.

Nie mniej istotne zastrzeżenia wynikają z przyjętej w Wytycznych interpretacji art. 37 u.z.l., w której przyjęto, że w przypadku wystąpienia w danej sytuacji wątpliwości diagnostycznych lub terapeutycznych, lekarz jedynie może zasięgnąć opinii właściwego lekarza specjalisty lub zorganizować konsylium lekarskie. Tymczasem treść przepisu art. 37 u.z.l. wyraźnie stanowi, że w razie wątpliwości diagnostycznych lub terapeutycznych lekarz z własnej inicjatywy bądź na wniosek pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego, jeżeli uzna to za uzasadnione w świetle wymagań wiedzy medycznej, **powinien zasięgnąć opinii właściwego lekarza specjalisty lub zorganizować konsylium lekarskie**. Jest to więc ustawowy nakaz określonego zachowania się lekarza, za które ponosi on odpowiedzialność. Sformułowanie „może” nie jest tożsame z terminem „powinien”. Skoro przepis wyraźnie stanowi o powinności lekarza, należy to rozumieć tak, że w sytuacji wątpliwości **lekarz ma ustawowy obowiązek** zwrócić się o opinię do właściwego lekarza specjalisty lub zorganizować konsylium lekarskie, podczas gdy w Wytycznych przyjęto, że działanie lekarza zmierzające do uzyskania w danej wątpliwej sytuacji wparcia merytorycznego stanowi „odstępstwo od reguły” (str. 2 Wytycznych).

Pozostając w przestrzeni obowiązków, praw i wolności lekarzy, zastrzeżenia skierować należy także pod adresem wyrażonej w Wytycznych interpretacji problematyki **klauzuli sumienia lekarzy**, ujętej w art. 39 u.z.l. Przyjęta przez Minister Zdrowia wykładnia, zakładająca „nadzwyczajność” i „wyjątkowość” powoływania się na klauzulę sumienia przez lekarza odmawiającego uczestnictwa w danym działaniu medycznym, jest sprzeczna z wyrokiem pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r., sygn. K 12/14¹⁵⁶ oraz z wcześniejszym orzecnictwem konstytucyjnym poprzedzającym oficjalne skodyfikowanie klauzuli sumienia w przepisach ustawowych (por. orzeczenie TK z 15 stycznia 1991 r., sygn. U 8/90, a także postanowienie TK z 7 października 1992 r., sygn. U 1/92). W uzasadnieniu przywołanego wyroku z 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w szczególności, iż „nie ulega wątpliwości, że art. 39 u.z.l. nie kreuje przywileju dla lekarza, gdyż wolność sumienia każdego człowieka jest kategorią pierwotną i niezbywalną, którą prawo konstytucyjne oraz regulacje międzynarodowe jedynie poręczają. Wolność sumienia – w tym ten jej element, którym jest sprzeciw sumienia – musi być więc respektowana niezależnie od tego, czy istnieją przepisy ustawowe ją potwierdzające”¹⁵⁷. Trybunał przypominał też, że „działanie w zgodzie z sumieniem w przypadku lekarzy jest nie tylko korzystaniem przez nich z wolności konstytucyjnej i wykonywaniem powinności moralnej, lecz obowiązkiem ustawowym, wynikającym z art. 4 u.z.l. w związku z art. 4 KEL”¹⁵⁸.

W przedmiotowych Wytycznych wyrażono ponadto pogląd, że „tzw. klauzula sumienia jest prawem wyłącznie lekarza, nie może się na nią powoływać podmiot leczniczy” (str. 6 Wytycznych). Także to stanowisko jest sprzeczne z wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 12/14. W wyroku tym, powołując się na **rezolucję nr 1763 Zgromadzenia**

155 Także w znowelizowanej wersji KEL, której wejście w życie przewidziano na 1 stycznia 2025 r. przewidziano w art. 39 ust. 1: podejmując działania lekarskie u kobiety w ciąży lekarz równocześnie odpowiada za zdrowie i życie nienarodzonego dziecka.

156 Wyrok dostępny na stronie: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=13434&dokument=13021> (dostęp: 06.09.2024).

157 Tamże.

158 Tamże.

Parlamentarnej Rady Europy z 7 października 2010 r. w sprawie prawa do sprzeciwu sumienia w ramach legalnej opieki medycznej, Trybunał stwierdził, że „żadna osoba, szpital lub instytucja nie mogą zostać prawnie przymuszone, pociągnięte do odpowiedzialności prawnej ani dyskryminowane ze względu na odmowę wykonania lub odmowę pomocy przy wykonaniu zabiegu przerywania ciąży, wywołania poronienia, eutanazji lub innego czynu, który mógłby spowodować śmierć zarodka ludzkiego lub embrionu, z jakiegokolwiek powodu. (...) prawo do sprzeciwu sumienia jest bardzo szeroko zakreślone zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo, gdyż obejmuje również inne niż osoby fizyczne podmioty świadczące usługi medyczne”¹⁵⁹. W ministerialnych Wytycznych, w których zakwestionowano tzw. wolność sumienia podmiotu leczniczego, nie podano żadnych argumentów pozwalających na podważenie jednoznacznego stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.

5. Możliwe naruszenie prawa do ochrony zdrowia

Jak już wspomniano, adresaci Wytycznych Ministra Zdrowia nie są prawnie zobligowani do ich stosowania. Z drugiej strony w Wytycznych znalazło się wyrażone nie wprost odwołanie do wprowadzonych niedawno zmian w obrębie załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej¹⁶⁰, zgodnie z którymi szpitale zostały zobowiązane do wykonywania świadczeń przerywania ciąży, bez względu na fakt powstrzymania się przez lekarza wykonującego zawód w tym szpitalu od wykonania świadczenia, zgodnie z art. 39 u.z.l. (§ 3 ust. 6 załącznika do rozporządzenia). W przypadku niewykonania tego zobowiązania w rozporządzeniu przewidziano karę umowną w wysokości do 2% kwoty zobowiązania wynikającego z umowy z NFZ za każde stwierdzone naruszenie (§ 30 ust. 1 lit. g załącznika). Dodatkową dotkliwszą nawet sankcją, przewidzianą w § 36 ust. 1 lit. 5b załącznika rozporządzenia, jest ryzyko rozwiązania umowy przez NFZ w przypadku naruszenia „obowiązku” wykonywania aborcji. Przytoczone rozwiązania prawne tworzą zatem nieuzasadniony w świetle cytowanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotkliwy system sankcyjny, przewidziany dla przypadków odmowy udzielenia „świadczeń wrażliwych moralnie”, co prowadzić może do istotnego obniżenia dostępności oraz standardu usług medycznych świadczonych w szpitalach; w szczególności wypowiedzenie umowy szpitalowi ograniczy dostęp do świadczeń ginekologicznych i położniczych. Podobnie zastosowanie sankcji finansowej ujemnie wpłynie na jakość świadczonych usług przez obciążony nią podmiot leczniczy, ponieważ pogorszenie się kondycji finansowej szpitala niechybnie przełoży się na standard opieki medycznej i negatywnie wpłynie na jakość usług świadczonych przez podmiot leczniczy. Sytuacja ta prowadzić może do nieproporcjonalnego naruszenia konstytucyjnego prawa każdego do ochrony zdrowia oraz prawa do równego dostępu do świadczeń zdrowotnych.

6. Podsumowanie

W Polsce aborcja na życzenie kobiety pozostaje nielegalna. Przyjęty przez ustawodawcę tzw. model ze wskazań zakłada, że przerwanie ciąży może być dokonane, gdy jest uzasadnione pewnymi

159 Tamże.

160 Dz. U. z 2023 r. poz. 1194, z późn. zm.

okolicznościami, w tym zagrożeniem zdrowia matki. Podjęta w lipcu 2024 r. próba zalegalizowania aborcji na życzenie w drodze ustawy nie powiodła się, nie uzyskując wymaganej większości głosów posłów. W celu wprowadzenia faktycznego dostępu do aborcji na podstawie subiektywnego odczucia kobiety (a więc „na życzenie”) Minister Zdrowia bezprawnie wydała wytyczne dla lekarzy, w których przedstawiła własną, antykonstytucyjną, interpretację przepisów regulujących przerywanie ciąży, w szczególności dotyczącą niejasnej tzw. przesłanki zagrożenia zdrowia psychicznego kobiety. Wytyczne wydane zostały jednak z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz w sposób niekompletny przedstawiają problematykę praw, wolności i obowiązków lekarzy dokonujących przerywania ciąży. Ponadto wytyczne nie stanowią źródła prawa i nie kreują po stronie adresatów obowiązku ich stosowania; wręcz przeciwnie – narażają wdrażających je lekarzy na odpowiedzialność cywilną, karną i dyscyplinarną. Przestrzeganie wytycznych wymuszone ma być przez system sankcyjny - poprzez wprowadzone już zmiany legislacyjne prowadzące do powstania ryzyka ponoszenia wysokich kar finansowych przez szpitale odmawiające przerywania ciąży na podstawie przesłanki zagrożenia zdrowia psychicznego kobiety. Opisana sytuacja prowadzić może do naruszenia konstytucyjnych praw: do ochrony zdrowia oraz do równego dostępu do świadczeń zdrowotnych.

Łukasz Bernaciński

7. Wydanie przez Ministra Edukacji rozporządzenia dotyczącego organizacji religii w szkole bez wymaganej zgody kościołów i innych związków wyznaniowych

Główne tezy:

- Działania minister edukacji Barbary Nowackiej od pierwszego dnia jej urzędowania ukierunkowane są między innymi na obniżenie renomy zajęć z religii i zniechęcenie uczniów do uczęszczania na te zajęcia.
- Już w dniu zaprzysiężenia rządu minister Nowacka zapowiedziała ograniczenie o połowę liczby lekcji religii, niewliczanie oceny z religii do średniej i nieumieszczanie jej na świadectwie szkolnym czy umiejscowienie ich przed lub po zajęciach obowiązkowych. Ponadto minister podjęła próbę łączenia uczniów podczas lekcji religii w grupy międzyoddziałowe i międzyklasowe.
- Minister Nowacka w obliczu niemożliwości doprowadzenia do porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi zaczęła wprowadzać zmiany prawne bez dopełnienia tego konstytucyjnego wymogu.
- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 listopada 2024 r. orzekł, że z powodu braku porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca jest w całości niekonstytucyjne.

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych celów minister edukacji Barbary Nowackiej jest walka z religią w szkole. Przemawia za tym fakt wielokrotnego podejmowania w ostatnim roku inicjatyw skutkujących obniżeniem renomy zajęć z religii i etyki oraz wprowadzania rozwiązań prawnych zniechęcających uczniów do uczęszczania na te zajęcia.

Już w dniu zaprzysiężenia rządu Donalda Tuska Barbara Nowacka zapowiedziała, że jej celem będzie ograniczenie liczby godzin religii w szkole, umiejscowienie ich przed lub po zajęciach obowiązkowych oraz nieumieszczanie oceny końcoworocznej w religii na świadectwie¹⁶¹. Dnia 2 stycznia 2024 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Katarzyna Lubnauer potwierdziła, że od 1 września 2024 r. oceny z religii nie będą liczone do średniej¹⁶². Natomiast 26 stycznia 2024 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji został opublikowany projekt rozporządzenia w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, na mocy którego wprowadza się rezygnację z wliczania do średniej ocen rocznych lub końcowych ocen klasyfikacyjnych z religii i etyki¹⁶³. W jego uzasadnieniu wskazano, że „skoro zajęcia religii i etyki nie są zajęciami, na które uczeń jest obowiązany uczęszczać, nieuzasadnione jest, aby roczna lub końcowa ocena klasyfikacyjna z tych zajęć miała wpływ na średnią uzyskanych ocen”¹⁶⁴. Ostatecznie rozporządzenie z dnia 22 marca 2024 r. weszło w życie z dniem 1 września 2024 r.¹⁶⁵

W ostatni dzień kwietnia 2024 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawił się projekt rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach¹⁶⁶. Zmiany miały umożliwić łączenie uczniów uczęszczających na lekcje religii lub etyki w grupy międzyoddziałowe (obejmujące uczniów na tym samym etapie nauczania) lub międzyklasowe (zrzeszające uczniów z różnych etapów kształcenia)¹⁶⁷. Taka praktyka narusza art. 96 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo Oświatowe (Dz.U. z 2024 r., poz. 737 t.j.). Ostatecznie opublikowano Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158). Tryb wydania rozporządzenia naruszał art. 25 (ust. 3-5 Konstytucji RP), który wyznacza zasady relacji państwa ze wspólnotami religijnymi w Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ minister nie doprowadziła do porozumienia z zainteresowanymi wspólnotami religijnymi przed wydaniem rozporządzenia, a to stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady konsensualnej regulacji stosunków państwo-kościół. W związku z powyższym Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego złożyła 26 sierpnia 2024 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia Ministra Edukacji¹⁶⁸, a w nim o wydanie postanowienia zabezpieczającego przez Trybunał Konstytucyjny.

161 Nowacka o lekcjach religii: Dwie godziny to jest przesada, 13.12.2023, <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-nowacka-o-lekcjach-religii-dwie-godziny-to-jest-przesada,nld,7206792> (dostęp: 10.12.2024).

162 Radio ZET, Wiceszefowa MEN zapowiada zmiany w szkołach. „Chcielibyśmy, żeby to weszło od 1 września”, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Gosc-Radia-ZET/wiceszefowa-men-zapowiada-zmiany-w-szkolach-chcielibysmy-zeby-to-weszlo-od-1-wrzesnia> (dostęp: 10.12.2024).

163 Szerszy komentarz do projektu rozporządzenia zob. Ł. Bernaciński, K. Szymańska, *Ocena z religii stanowi naturalną konsekwencję organizowania nauczania religii przez szkoły publiczne*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-religii-w-szkole/ocena-z-religii-stanowi-naturalna-konsekwencje-organizowania-nauczania> (dostęp: 10.12.2024).

164 Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702/katalog/13056500#13056500> (dostęp: 10.12.2024).

165 Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 22 marca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, Dz. U. poz. 438.

166 Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702/katalog/13056500#13056500> (dostęp: 10.12.2024).

167 Szerszy komentarz do projektu rozporządzenia zob. Ł. Bernaciński, M. Puzio, *Krok do wyrugowania religii ze szkół. Dyskryminujący projekt Ministerstwa Edukacji*, <https://ordoiuris.pl/komentarze/krok-do-wyrugowania-religii-ze-szkol-dyskryminujacy-projekt-ministerstwa-edukacji> (dostęp: 10.12.2024).

168 Treść wniosku dostępna pod adresem: https://www.sn.pl/sites/Serwis_WWW/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Wniosek%20Pierwszego%20Prezesa%20Sądu%20Najwyższego%20do%20Trybunału%20Konstytucyjnego%20z%20dnia%2026%20sierpnia%202024%20r.%20BSA%20III.4011.1.2024.pdf (dostęp: 10.12.2024).

2. Kontrola konstytucyjności rozporządzenia z 26 lipca 2024 r.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 29 sierpnia (sygn. U 10/24)¹⁶⁹, uwzględnił wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego Małgorzaty Manowskiej, zawieszając stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji z 26 lipca 2024 r. Następnego dnia na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej opublikowano komunikat, w którym Minister Edukacji „informuje, że powyższe zabezpieczenie nie wywołuje skutków prawnych a ww. rozporządzenie zostało wydane zgodnie z prawem i ma moc powszechnie obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.”¹⁷⁰.

Trybunał Konstytucyjny orzekł 27 listopada 2024 r., że rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158) jest w całości niezgodne z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷¹. Oznacza to, że głównym powodem niekonstytucyjności było naruszenie zasady legalizmu oraz zasad demokratycznego państwa prawnego poprzez wydanie rozporządzenia z naruszeniem konstytucyjnego wymogu porozumienia się co do jego treści z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych.

3. Projekt rozporządzenia z 30 września 2024 r. – treść naruszająca przepisy Konstytucji

Pierwszego dnia października 2024 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt rozporządzenia Ministra Edukacji, zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach w wersji z dnia 30 września 2024 r. (numer w wykazie prac legislacyjnych Ministra Edukacji - 38)¹⁷². Projekt ten przewiduje ograniczenie liczby lekcji religii do jednej tygodniowo oraz narzucenie dyrektorom szkół obowiązku umieszczania zajęć z religii lub etyki przed obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi¹⁷³ w danym dniu lub po zakończeniu tych zajęć począwszy od września 2025. Oprócz tego w projekcie doprecyzowano, że zasady dotyczące organizowania nauki religii i etyki w grupie międzyoddziałowej lub grupie międzyklasowej będą stosowane w przypadku organizacji nauki religii lub etyki w grupie międzyszkolnej lub w pozaszkolnym punkcie katechetycznym. Tym samym projekt rozszerza stosowanie rozwiązań, z rozporządzenia z 26 lipca, które zostało uznane przez trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne w całości.

Projektowany § 8a stanowi o nałożeniu obowiązku umiejscowienia w planie lekcji godzin religii oraz etyki przed obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi danego dnia albo po tych zajęciach. Stanowi

169 Treść postanowienia dostępna pod adresem: https://www.sn.pl/sites/Serwis_WWW/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/postanowienie%20TK%20U%2010-24.pdf (dostęp: 10.12.2024).

170 Stanowisko Ministra Edukacji ws. zabezpieczenia TK, <https://www.gov.pl/web/edukacja/stanowisko-ministra-edukacji-ws-zabezpieczenia-tk> (dostęp: 10.12.2024).

171 Zob. <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/nauka-religii-w-publicznych-przedszkolach-i-szkolach-4> (dostęp: 12.10.2024).

172 Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach dostępne pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390003>, (dostęp: 10.12.2024).

173 Wynika to z projektowanego § 8a rozporządzenia, w którym mowa jest o obowiązkowych zajęciach wymienionych w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.).

to jednak faktyczne utrudnianie uczęszczania na dobrowolne zajęcia z religii lub etyki, a zatem oznacza naruszenie konstytucyjnego prawa do nauki¹⁷⁴. W przypadku zajęć z religii, również naruszenie wolności religii przejawiającej się między innymi w wolności jej nauczania jako przedmiotu szkolnego¹⁷⁵. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „[n]auczanie religii jest, w świetle standardów współczesnego państwa demokratycznego, jednym z elementów wolności wyznania, określanej niekiedy jako wolność religii, stanowiącej jeden z istotnych przejawów idei wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym, będącej fundamentalną zasadą społeczeństwa demokratycznego”¹⁷⁶. Utrudnianie uczęszczania uczniom na religię lub etykę narusza zatem również zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Godzi ono także w prawo rodziców do wychowania dzieci według własnych przekonań (art. 48 ust. 1 Konstytucji RP), w tym w sferze nauczania i wychowania moralnego i religijnego¹⁷⁷. Ponadto wejście w życie przedmiotowych przepisów oznaczać będzie również dyskryminację uczniów chcących uczęszczać na religię lub etykę oraz rodziców chcących zapewnić swoim dzieciom edukację obejmującą wyznawany przez nich system wartości. Tymczasem zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Sztywny nakaz umieszczania lekcji religii przed lub po obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, w dodatku z możliwością wystąpienia tzw. okienek pomiędzy nimi, budzi także uzasadnione wątpliwości pod względem zgodności z art. 12 ust. 1 Konkordatu¹⁷⁸, zgodnie z którym naukę religii organizuje się w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. Co więcej projektowane zmiany należy uznać za sprzeczne z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, ponieważ przyjmują formę rozporządzenia, czyli aktu podustawowego, ponadto nie są konieczne ani nie realizują przesłanek stanowiących podstawę dla możliwości ograniczenia wolności nauczania religii opisanych w wymienionych przepisach, a zatem nie realizują konstytucyjnych wymogów legalnego ograniczenia wolności i praw człowieka¹⁷⁹.

4. Projekt rozporządzenia z 30 września 2024 r. – uwagi proceduralne

Nakaz umieszczania lekcji religii przed lub po obowiązkowych zajęciach edukacyjnych oraz ograniczenie liczby lekcji religii stanowi istotną zmianę warunków i sposobu organizowania nauki religii przez publiczne przedszkola i szkoły podstawowe. Przeprowadzenie tego rodzaju zmian wymaga porozumienia władz państwowych „z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”, co w wyniku wprost z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty¹⁸⁰. Porozumienie to nie może być przy tym rozumiane jako możliwość zajęcia niewiążącego stanowiska przez przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych, ale wymaga osiągnięcia konsensusu pomiędzy zainteresowanymi

174 Por. art. 70 ust. 1 zd. pierwsze i ust. 4 zd. pierwsze Konstytucji RP.

175 Por. art. 53 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

176 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07.

177 Por. art. 53 ust. 3 Konstytucji RP, art. 2 protokołu nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175), dalej jako: Protokół nr 1; art. 18 ust. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167); art. 14 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83, str. 389).

178 Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

179 Zob. szerz. Ł. Bernaciński, *Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-religii-w-szkole/uwagi-do-projektu-rozporzadzenia-ministra-edukacji-zmieniajacego-0> (dostęp: 10.12.2024).

180 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.

stronami. Wykluczone zatem będzie oparcie zmian w prawie jedynie na zapoznaniu się z opinią strony kościelnej¹⁸¹.

W świetle judykatury Trybunału Konstytucyjnego „elementami procesu uzgadniania są: 1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej; 2) określenie terminu przedstawienia stanowiska; 3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu; 4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji; 5) wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej; 6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu; 7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań”¹⁸². Wskazane elementy mają charakter uniwersalny i powinny być stosowane także do współuczestniczenia wspólnot religijnych w tworzeniu prawa dotyczącego relacji państwa z tymi podmiotami.

Wymóg porozumienia się państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest konsekwencją uznania autonomii oraz niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych, a także zasady współdziałania dla dobra wspólnego i dobra człowieka (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP) oraz szczególnej pozycji i funkcji tych podmiotów w społeczeństwie demokratycznym¹⁸³, co potwierdza brzmienie przepisów Rozdziału I Konstytucji RP (tylko ze wspólnotami religijnymi państwo reguluje swoje stosunki). Wyjątkowa pozycja konstytucyjna wspólnot religijnych uzasadnia również szczególne rozumienie pojęcia „w porozumieniu”, jako ograniczającego kompetencje, w tym wypadku, Ministra Edukacji poprzez zobowiązanie go do konsensualnego współdziałania ze wspólnotami religijnymi w procesie prawotwórczym¹⁸⁴. Na poziomie prawnomiędzynarodowym dodatkową gwarancję układowego trybu regulacji stosunków państwa z Kościołem katolickim stanowi art. 27 Konkordatu, który głosi, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

Jak wynika z Komunikatu Komisji Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski po spotkaniu Zespołu roboczego KEP ds. kontaktów z Rządem RP w sprawie lekcji religii w szkole z przedstawicielami MEN z dnia 9 października 2024 r. strona kościelna przedstawiła swój sprzeciw i wątpliwości odnoszące się do projektu rozporządzenia oraz zmian proponowanych przez Ministra Edukacji¹⁸⁵. Brak porozumienia dobitnie potwierdza komunikat z 9 grudnia 2024 r, w którym strona kościelna wyraża dezaprobatę wobec odrzucenia jej propozycji przez stronę rządową i braku osiągnięcia porozumienia¹⁸⁶.

181 Por. D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 40.

182 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10.

183 Ł. Bernaciński, *Obywatelski odpis podatkowy jako potencjalne źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Perspektywa prawno-wyznaniowa*, s. 92. Tekst obronionej rozprawy doktorskiej dostępny pod adresem: <https://www.bip.uni.lodz.pl/stopnie-naukowe/przewody-doktorskie-postepowania-w-sprawie-nadania-stopnia-doktora/mgr-lukasz-bernacinski>, (dostęp: 10.12.2024).

184 Por. P. Stanisław, D. Walencik, *Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2024, <https://doi.org/10.31743/spw.17760>.

185 Opoka.news, *Komunikat po spotkaniu Zespołu Roboczego ds. Kontaktów z Rządem RP*, <https://opoka.news/komunikat-po-spotkaniu-zespołu-roboczego-ds-kontaktow-z-rzadem-rp>, (dostęp: 10.12.2024).

186 Komunikat strony kościelnej z posiedzenia Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski, <https://episkopat.pl/doc/222048.Komunikat-strony-kościelnej-z-posiedzenia-Komisji-Wspólnej> (dostęp: 10.12.2024).

5. Podsumowanie

Działania minister edukacji Barbary Nowackiej od pierwszego dnia jej urzędowania ukierunkowane są między innymi na obniżenie renomy zajęć z religii i zniechęcenie uczniów do uczęszczania na te zajęcia. Jest to wypadkowa osobistego światopoglądu minister (która należy do lewicowej partii Inicjatywa Polska, a wywodzi się ze skrajnie liberalnolewicowej partii Twój Ruch o profilu socjalliberalnym i antyklerykalnym) oraz prawnej niemożliwości całkowitej likwidacji przedmiotu szkolnego jakim jest religia.

Minister Nowacka w obliczu niemożliwości doprowadzenia do porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi zaczęła wprowadzać zmiany prawne bez dopełnienia tego konstytucyjnego wymogu. Dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2024 r. oraz okres prekampanii prezydenckiej w Polsce sprawił, że dalsze zmiany zostały spowolnione, a dialog z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, szczególnie z Kościołem katolickim, jest prowadzony w formalnie poprawny sposób. Nie oznacza to jednak, że strony zbliżają się do osiągnięcia porozumienia, a oczekiwania lewicowego elektoratu mogą doprowadzić do kolejnych bezprawnych działań minister edukacji. Należy zatem podkreślić, że wprowadzanie dalszych zmian bez wymaganego przez ustawę i Konkordat porozumienia strony rządowej i kościelnej co do zmian w zakresie organizacji lekcji religii stanowić będzie kolejny delikt konstytucyjny.

Nikodem Bernaciak

8. Naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i zrzeszania się wobec Marszu Niepodległości

Główne tezy:

- Artykuł 57 Konstytucji RP gwarantuje każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.
- Działania polityków obozu sprawującego w Polsce władzę od 13 grudnia 2023 r., czyli przede wszystkim Adama Bodnara, Mariusza Frankowskiego, Tomasza Siemoniaka i Rafała Trzaskowskiego – czy to podejmowane osobiście, czy to przez podległych im funkcjonariuszy – przez dłużej miesiące zmierzały ku temu, by konstytucyjna wolność zgromadzeń została bezpodstawnie ograniczona wobec organizatorów i uczestników największej polskiej manifestacji patriotycznej XXI wieku, jaką jest Marsz Niepodległości.
- Działania te były zbieżne z postulatami formułowanymi pod adresem Marszu przez Adama Bodnara w czasach, gdy pełnił jeszcze urząd Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się w Polsce po 13 grudnia 2023 r. nie są gwarantowane domyślnie, jak wynikałoby to z Konstytucji, lecz wybiórczo, a podmioty, które ideowo nie zgadzają się z przedstawicielami obozu rządzącego, bywają zmuszane do podejmowania wielomiesięcznej walki w celu zagwarantowania sobie tych wolności.

1. „Marsz Niepodległości” – największa polska manifestacja patriotyczna XXI wieku

Ta największa polska manifestacja patriotyczna XXI wieku odbywa się co roku w Warszawie w dniu 11 listopada – Narodowe Święto Niepodległości, upamiętniające rocznicę zakończenia I wojny światowej w Europie, a zarazem kulminacji procesu odzyskiwania przez Polskę niepodległości po 123 latach zaborów. Pierwsza tego typu demonstracja rocznicowa, miała miejsce 11 listopada 2006 r. Od roku 2010, po katastrofie smoleńskiej i zaangażowaniu w jego organizację znacznie większej liczby podmiotów patriotycznych i prawicowych, stał się on demonstracją o charakterze masowym, na której pojawia się od kilkudziesięciu tysięcy do kilkuset tysięcy uczestników, nierzadko wybierających się tam całymi rodzinami.

2. Wznowienie po 7 latach postępowania przeciwko organizatorom Marszowi Niepodległości z 2017 r.

Marsz Niepodległości odbył się także 11 listopada 2017 roku, w 99. rocznicę odzyskania przez Polskę niepodległości. Trzy dni później, 14 listopada, Adam Bodnar jako ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich zareagował na marsz¹⁸⁷, wystosowując pismo do Prokuratora Okręgowego w Warszawie, w którym stwierdził, że na Marszu Niepodległości pojawiły się rzekomo „hasła i symbole o charakterze rasistowskim, prezentowane w toku zgromadzenia przez niektórych jego uczestników”¹⁸⁸, co jego zdaniem mogło wypełniać znamiona przestępstwa z art. 256 § 1 Kodeksu karnego¹⁸⁹, w związku z czym zażądał przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez prokuraturę, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁹⁰. Z analogicznym zapytaniem ówczesny RPO zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji¹⁹¹. 26 kwietnia 2018 r. RPO poinformował z kolei, że „prokuratura powołała biegłego, który ma wydać opinię dotyczącą ustalenia pełnego i rzeczywistego znaczenia prezentowanych podczas Marszu Niepodległości symboli i haseł oraz ich ewentualnego związku z faszyzmem lub innym totalitarnym ustrojem państwa, przy uwzględnieniu kontekstu, miejsca i czasu ich prezentowania”¹⁹². W czerwcu 2018 r. RPO przekazał także, że „w odpowiedzi na wniosek RPO ws. wyciągnięcia konsekwencji wobec funkcjonariuszy, komendant główny odpisał 25 maja 2018 r., że podległe mu służby dokonały stosownych ustaleń i analiz. Wynika z nich, że reakcja policji w zakresie działań wobec uczestników Marszu Niepodległości była zgodna z przyjętą taktyką, wynikającą z zaplanowanych działań”¹⁹³. Postanowieniem Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 20 grudnia 2019 r. (sygn. akt PO I Ds.292.2017) umorzono śledztwo w tej sprawie, jednak RPO złożył zażalenie na to postanowienie¹⁹⁴.

Po czterech kolejnych latach Adam Bodnar, już jako Prokurator Generalny, 14 maja 2024 r. ogłosił, że „zlecił między innymi przeprowadzenie badania zasadności decyzji merytorycznych podjętych w kilkudziesięciu sprawach dotyczących możliwości popełnienia przestępstw na szkodę i przez uczestników marszów organizowanych przez organizacje społecznie aktywne w latach 2016 – 2023. Badanie dotyczyło m.in. marszów organizowanych przez Komitet Obrony Demokracji czy Ogólnopolski Strajk Kobiet, ale także Marszu Niepodległości z 2017 roku. [...] Niezasadność decyzji o umorzeniu postępowania, a także błędy w zakresie rzetelnego przeprowadzenia postępowania stwierdzono również w umorzonej sprawie dotyczącej publicznego propagowania totalitarnego ustroju państwa przez organizatora i uczestników Marszu Niepodległości w 2017 r.”¹⁹⁵. 21 maja Stowarzyszenie „Marsz Niepodległości” wydało oświadczenie, w którym stwierdziło, że „decyzja Adama Bodnara jest skandaliczna i motywowana niechęcią do przejawów polskości i patriotyzmu, tak obcych

187 Co znaczy krzyż celtycki i czarne słońce - analiza RPO dla Prokuratury Okręgowej po demonstracji 11 listopada 2017 w Warszawie, 15.11.2017, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/krzyz-celtycki-i-czarne-slonce-analiza-rpo-dla-prokuratury-po-demonstracji-11-11-2017> (dostęp: 10.12.2024).

188 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prokuratora Okręgowego w Warszawie z dnia 14 listopada 2017 r., znak: XI.518.90.2017.MS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Prokuratury%20Okr%C4%99gowej%20%20w%20sprawie%20hase%C5%82%20i%20transparent%C3%B3w%2011.11.17.pdf> (dostęp: 10.12.2024).

189 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 17.

190 Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 1264.

191 RPO pyta policję o hasła rasistowskie na „Marszu Niepodległości” i interwencję wobec pikiety antyfaszystowskiej 11 listopada, 14.11.2017, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-policje-o-hasla-rasistowskie-na-marszu-niepodleglosci-i-interwencje-wobec-pikiety-antyfaszystowskiej> (dostęp: 10.12.2024).

192 RPO: 11 listopada 2017 r. policjanci naruszyli prawa i wolności obywatelskie, 26.04.2018, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-11-listopada-2017-r-policjanci-naruszyli-prawa-i-wolnosci-obywatelskie> (dostęp: 10.12.2024).

193 Policja powinna niezwłocznie reagować na hasła i symbole rasistowskie i faszystowskie - musi też je znać, 12.06.2018, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/policja-powinna-niezwlocznie-reagowac-na-hasla-i-symbole-rasistowskie-i-faszystowskie-musi-tez-je-znac> (dostęp: 10.12.2024).

194 Umorzono śledztwo ws. propagowania totalitaryzmu i nawoływania do nienawiści podczas Marszu Niepodległości w 2017 r. RPO odwołuje się do sądu, 13.01.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-chce-ponownego-sledztwa-ws-incidentow-na-marszu-niepodleg%C5%82osci-2017> (dostęp: 10.12.2024).

195 Przegląd postępowań dotyczących możliwości popełnienia przestępstw na szkodę i przez uczestników marszów organizowanych przez organizacje społecznie aktywne w latach 2016 – 2023, 14.05.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/przeglad-postepowan-dotyczacych-mozliwosci-popeelnienia-przestepstw-na-szkode-i-przez-uczestnikow-marszow-organizowanych-przez-organizacje-spoleczne-aktywne-w-latach-2016--2023> (dostęp: 10.12.2024).

obecnemu liberalno-lewicowemu rządowi”, a „wznowienie postępowania jest bezzasadne”, ponieważ zarówno organizatorowi Marszu Niepodległości, jak i jego uczestnikom „obce są koncepcje ustroju totalitarnego.”¹⁹⁶.

3. Przeszukania i siłowe wejście do siedziby organizatorów Marszu Niepodległości z 2018 r. – naruszenie art. 224 Kodeksu postępowania karnego

Również po Marszu Niepodległości w 2018 r. Adam Bodnar jako RPO skupiał się głównie na doszukiwaniu się za wszelką cenę i eksponowaniu marginalnych incydentów, które w rzeczywistości nie rzutowały na całokształt kilkuset tysięcznego przemarszu. 13 listopada pytał, „jakie kroki prewencyjne podjęto, by uniemożliwić udział w marszu osób związanych z organizacjami propagującymi totalitarny ustrój państwa i głoszącymi nienawiść z powodów etnicznych, rasowych czy wyznaniowych”¹⁹⁷. Prokuratura Okręgowa w Warszawie wszczęła w tej sprawie śledztwo 4 stycznia 2019 r.¹⁹⁸, jednak 14 maja 2020 r. zostało ono umorzone z braku stwierdzenia znamion przestępstwa. Po ponad 4 latach, 4 września 2024 r. podległa Adamowi Bodnarowi – już jako Prokuratorowi Generalnemu – Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie poinformowała, że „w toku postępowania ujawniono między innymi nagranie wideo, na którym jeden z uczestników marszu kieruje wobec innej osoby groźbę karalną użycia przemocy. Ubiór i zachowanie sprawcy wskazują na jego przynależność do Straży Marszu Niepodległości”, a „po podjęciu śledztwa z umorzenia w 2024 r. ustalono, że na stronie internetowej Marszu Niepodległości funkcjonował elektroniczny formularz służący do zgłaszania się do straży – dane ochotników musiały więc być gromadzone. W związku z powyższym prokurator w celu wykrycia sprawcy zlecił Komendzie Stołecznej Policji przeszukanie oraz zabezpieczenie dokumentów i elektronicznych nośników danych pozostających w dyspozycji organizatorów Marszu Niepodległości 2018”¹⁹⁹.

4 września 2024 r., o godz. 06:00 rano, funkcjonariusze Policji podlegający ministrowi spraw wewnętrznych i administracji Tomaszowi Siemoniakowi pojawili się z prokuratorskimi nakazami przeszukań w miejscach zamieszkania członka zarządu Stowarzyszenia Marsz Niepodległości Mateusza Marzocha oraz byłego prezesa Roberta Bąkiewicza. Funkcjonariusze wezwali także obecnego prezesa stowarzyszenia, Bartosza Malewskiego, do stawienia się w przeciągu godziny na przesłuchanie, podczas którego został poinformowany o decyzji prokuratora o siłowym wejściu do siedziby stowarzyszenia. Prezes przemieścił się pod siedzibę, gdzie dowodzący akcją policyjną na pytanie, czy został o całej sprawie poinformowany właściciel lokalu, którym jest Stowarzyszenie im. Przemysła II, odpowiedział, że wystarczy, że poinformował administratora budynku. O czynnościach Policji nie zostały również zawiadomione pozostałe organizacje społeczne, które mają tam siedzibę bądź korzystają z tego lokalu. Żadnemu z przedstawicieli tych organizacji nie został umożliwiony udział w tych czynnościach. Bezpośrednio

196 D. Drozd, *Adam Bodnar zarzuca Marszowi Niepodległości promowanie „nazizmu”. Stowarzyszenie wydało oświadczenie*, 24.05.2024, <https://narodowcy.net/adam-bodnar-zarzuca-marszowi-niepodleglosci-promowanie-nazizmu-stowarzyszenie-wydalo-oswiadczenie/>. Por. 21.05.2024, <https://x.com/StowMarszN/status/1792919488037376436> (dostęp: 10.12.2024).

197 *RPO podejmuje działania po incydentach podczas obchodów Święta Niepodległości*, 13.11.2018, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-podejmuje-dzialania-po-incydentach-podczas-obchodow-swiet-niepodleglosci> (dostęp: 10.12.2024).

198 *Przeszukanie domu Roberta Bąkiewicza. Prokuratura komentuje [NOWE INFORMACJE]*, 04.09.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/przeszukanie-domu-roberta-bakiewicza-prokuratura-komentuje-nowe-informacje> (dostęp: 10.12.2024).

199 *Komunikat w sprawie przeszukań u organizatorów Marszu Niepodległości*, 04.09.2024, <https://www.gov.pl/web/po-warszawa-praga/komunikat-w-sprawie-przeszukan-w-sledztwie-3042-1ds762024> (dostęp: 10.12.2024).

przed siłowym przystąpieniem do wywiercenia zamków, wbrew wcześniejszym zapewnieniom o posiadaniu i doręczeniu postanowienia Prokuratury Okręgowej o nakazie przeszukania siedziby, taki dokument nie został doręczony. Ostatecznie wejście do lokalu przybrało formę siłową, ponieważ osoba, która posiadała klucze do lokalu, przebywała tego dnia poza Warszawą.

Wyłamane zostały zamki wewnątrz lokalu do studia nagraniowego oraz schowka, pomimo wyraźnego wskazania, że w danych pomieszczeniach nie znajdują się materiały, których Policja miałaby poszukiwać. Zarekwirowana została teczka „Materiały szkoleniowe” oraz 4 laptopy stanowiące własność Stowarzyszenia Marsz Niepodległości, a także telefon komórkowy oraz komputer stacjonarny, co do których przedstawiciele Stowarzyszenia Marsz Niepodległości wyraźnie wskazali, że nie są one własnością organizacji, gdyż nie dysponowała ona żadnymi tego typu urządzeniami.

Art. 224 § 1 Kodeksu postępowania karnego²⁰⁰ wyraźnie wskazuje, że osobę, u której ma nastąpić przeszukanie, należy przed rozpoczęciem czynności zawiadomić o jej celu i wezwać do wydania poszukiwanych przedmiotów, czego jednak nie uczyniono. „Przeszukanie i zatrzymanie rzeczy powinno być dokonane zgodnie z celem tej czynności, z zachowaniem umiaru, oraz w granicach niezbędnych dla osiągnięcia celu tych czynności przy zachowaniu należytej staranności oraz bez wyrządzania niepotrzebnych szkód i dolegliwości. Przeszukanie siedziby Stowarzyszenia było działaniem całkowicie nieproporcjonalnym, żądano i zabezpieczono rzeczy znacząco wykraczające poza przedmiot postępowania. Tego typu działanie w naszej ocenie godzi w konstytucyjną wolność zgromadzeń i zrzeszania się gwarantowaną w artykułach 57 i 58 Konstytucji RP” – wskazała pełnomocniczka prezesa Malewskiego, adw. Magdalena Majkowska²⁰¹. Ostatecznie, Stowarzyszenie Marsz Niepodległości złożyło zażalenie na postanowienie o przeszukaniu i zatrzymaniu rzeczy oraz na sposób przeprowadzenia czynności²⁰². 20 listopada poinformowano jednak, że Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi Północ w Warszawie nie uwzględnił żadnego z zażaleń²⁰³.

4. Odmowa nadania Marszowi Niepodległości w 2024 r. statusu zgromadzenia cyklicznego przez wojewodę i szykany ze strony prezydenta Rafała Trzaskowskiego

17 listopada 2017 r. Adam Bodnar jako ówczesny RPO wyraził opinię, w której w odniesieniu do Marszu Niepodległości „wyrażał wątpliwość, czy w świetle art. 57 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach zgoda na przeprowadzenie zgromadzenia cyklicznego na następne trzy lata powinna zostać podtrzymana”²⁰⁴. 29 grudnia ówczesny wojewoda mazowiecki stwierdził, że nie zachodzi żaden z ustawowych powodów do ewentualnego zakazania zgromadzenia²⁰⁵. 6 lat później, 11 grudnia 2023 r., Stowarzyszenie Marsz Niepodległości na podstawie art. 26a Prawa o zgromadzeniach złożyło wniosek o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń 11

200 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 37.

201 Policja na zlecenie prokuratury siłą wkracza do siedziby Stowarzyszenia Marsz Niepodległości. *Ordo Iuris interweniuj*, 06.09.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/policja-na-zlecenie-prokuratury-sila-wkracza-do-siedziby-stowarzyszenia-marsz-niepodleglosci> (dostęp: 10.12.2024).

202 Stowarzyszenie Marsz Niepodległości składa zażalenie na wtargnięcie służb do lokalu, 12.09.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/stowarzyszenie-marsz-niepodleglosci-sklada-zazalenie-na-wtargniecie-sluzb-do-lokalu> (dostęp: 10.12.2024).

203 Informacja o rozpoznaniu zażaleń na przeszukania w śledztwie dot. Marszu Niepodległości, 20.11.2024, <https://www.gov.pl/web/po-warszawa-praga/informacja-o-rozpoznaniu-zazalen-na-przeszukania-w-sledztwie-dot-marszu-niepodleglosci> (dostęp: 10.12.2024).

204 RPO ma wątpliwości, czy wojewoda powinien podtrzymać zgodę na coroczny Marsz Niepodległości do 2020 r., 17.11.2017, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ma-watpliwosci-czy-wojewoda-powinien-podtrzymac-zgodu-na-coroczny-marsz-niepodleglosci-do-2020-r> (dostęp: 10.12.2024).

205 Pismo Wojewody Mazowieckiego do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 grudnia 2017 r., znak: WSO-I.6110.20.2017, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Wojewody%20Mazowieckiego%20na%20wyst%C4%85pie%C5%84nie%20RPO.pdf> (dostęp: 10.12.2024).

listopada w latach 2024-2026. De facto chodziło o przedłużenie tego statusu na kolejny przewidywany ustawowo okres, jako że Marsz Niepodległości posiadał już taki status w latach 2021-2023.

W odpowiedzi na złożony wniosek, nowy wojewoda mazowiecki – Mariusz Frankowski, od 2014 r. związany z Platformą Obywatelską – 31 stycznia 2024 r. wydał jednak decyzję odmowną z uwagi na to, że, jego zdaniem, Stowarzyszenie nie odpowiadało za organizację Marszu Niepodległości w roku 2021. W rzeczywistości Stowarzyszenie odpowiadało wtedy za wszystkie praktyczne aspekty organizacyjne, które sprawiły, że marsz, jak co roku, przeszedł sprawnie i spokojnie. Jedynie formalnie organizatorem był wówczas wyjątkowo organ władzy publicznej – Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, który jednak wybrał inne miejsce zakończenia swojego przemarszu, przez co nie można utożsamiać go z Marszem Niepodległości²⁰⁶. 2 lutego Sąd Okręgowy uchylił decyzję wojewody²⁰⁷, 4 lutego Sąd Apelacyjny uchylił postanowienie Sądu Okręgowego²⁰⁸, 6 lutego Sąd Okręgowy ponownie uchylił decyzję²⁰⁹, a 8 lutego Sąd Apelacyjny ponownie uchylił postanowienie sądu I instancji²¹⁰, tym razem prawomocnie utrzymując decyzję wojewody w mocy²¹¹. 25 czerwca, po wyborach samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego, Stowarzyszenie złożyło swój wniosek ponownie, jednak 2 lipca wojewoda ponownie wydał decyzję odmowną, 4 lipca Sąd Okręgowy oddalił odwołanie Stowarzyszenia, a 6 lipca Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie na postanowienie sądu I instancji²¹².

Ostatecznie, w związku z konfrontacyjną postawą wojewody, Stowarzyszenie w przewidzianym ustawowo terminie złożyło zawiadomienie o zwołaniu zgromadzenia o charakterze zwykłym, nie cyklicznym, obejmującego dzień 11 listopada. Organizatorzy zostali zmuszeni do zgłoszenia aż 6 zgromadzeń, gdyż prezydent miasta stołecznego Warszawy Rafał Trzaskowski, wiceprzewodniczący Platformy Obywatelskiej, nie umieszczał informacji o żadnym ze zgromadzeń w Biuletynie Informacji Publicznej, co nie dawało pewności, że manifestacje mogą się odbyć. Organizatorzy Marszu chcieli zarazem uniknąć sytuacji, w której ktoś inny zgłosiłby zgromadzenie w tym samym miejscu i czasie w celu uniemożliwienia uczestnikom Marszu przejścia ulicami Warszawy. Trzaskowski 14 października wydał decyzję odmowną²¹³, argumentując, jakoby działania Stowarzyszenia miały na celu uzyskanie „przewagi” nad innymi zgromadzeniami, które mogłyby ewentualnie odbyć się wtedy w Warszawie, co miałoby jakoby „ograniczyć wolność konstytucyjną” organizatorów tych manifestacji. Organizacja Marszu Niepodległości rzekomo doprowadziłaby też do „paraliżu komunikacyjnego” oraz stworzenia „realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa osób w innych rejonach i obszarach Warszawy”. Prezydent stwierdził też, że „odbycie tych zgromadzeń w sposób określony przez organizatora może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach”.

Reprezentujący Stowarzyszenie prawnicy Instytutu Ordo Iuris wskazali w odwołaniu, że Rafał Trzaskowski, wbrew przepisom, nie dopuścił Stowarzyszenia do faktycznego udziału w postępowaniu administracyjnym, nie informując go o zamiarze zamknięcia postępowania wyjaśniającego, czym

206 Trwa walka o Marsz Niepodległości. Sąd Apelacyjny uderza w wolność zgromadzeń, 09.02.2024, <https://ordoiuris.pl/komentarze/trwa-walka-o-marsz-niepodleglosci-sad-apelacyjny-uderza-w-wolnosc-zgromadzen> (dostęp: 10.12.2024).

207 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 lutego 2024 r., sygn. akt III Ns 18/24.

208 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2024 r., sygn. akt I ACz 223/24.

209 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 lutego 2024 r., sygn. akt III Ns 19/24.

210 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2024 r., sygn. akt VI ACz 361/24.

211 Decyzja ws. organizacji cyklicznego zgromadzenia 11 listopada, 09.02.2024, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/decyzja-ws-organizacji-cyklicznego-zgromadzenia-11-listopada> (dostęp: 10.12.2024).

212 Wojewoda mazowiecki uderza w wolność zgromadzeń i kolejny raz odmawia Marszowi Niepodległości statusu zgromadzenia cyklicznego, 12.07.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/wojewoda-mazowiecki-uderza-w-wolnosc-zgromadzen-i-kolejny-raz-odmawia> (dostęp: 10.12.2024).

213 Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 14 października 2024 r. nr WV/5310/ZG/5/2024.

uniemożliwił Stowarzyszeniu „Marsz Niepodległości” zajęcie stanowiska i odniesienie się do pozytywnych przez prezydenta opinii. Nie przeprowadził także rozprawy administracyjnej w tej sprawie, podczas której organ mógłby wyjaśnić ewentualne wątpliwości, jeżeli jego zdaniem takie zaistniały. W ocenie Instytutu, działanie prezydenta Warszawy było niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Rafał Trzaskowski swoimi działaniami dopuszcza się dyskryminacji oraz naruszenia prawa do równego traktowania organizatora demonstracji i ich uczestników z uwagi na światopogląd i poglądy polityczne²¹⁴.

16 października Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie złożone przez pełnomocników Stowarzyszenia²¹⁵. Przyznał im jednak rację co do tego, że Prawo o zgromadzeniach nie wyklucza organizacji wielodniowych zgromadzeń, a, co za tym idzie, Stowarzyszenie dochowało ustawowego terminu na złożenie zawiadomienia o manifestacjach. Sąd zgodził się jednak ze stanowiskiem prezydenta, jakoby Marsz Niepodległości miał pociągać za sobą zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla mienia w znacznych rozmiarach. Prawnicy Instytutu Ordo Iuris złożyli w tej sprawie zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego²¹⁶. Instytut wraz ze Stowarzyszeniem przygotowały petycję o zaprzestanie bezprawnych ataków na Marsz. Ostatecznie prezydent Warszawy, znalazłszy się pod presją społeczną, pod koniec października opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej informację o zawiadomieniu dotyczącym zgromadzenia 11 listopada²¹⁷. Tylko dzięki masowej akcji społecznej Marsz Niepodległości mógł przejść w pełnej zgodzie z przepisami prawa stanowiącego. Przebieg marszu był spokojny, a dzięki wzbudzeniu w społeczeństwie postawie przekory wobec polityków Platformy Obywatelskiej zwalczających Marsz, okazał się on być także zwycięstwem frekwencyjnym, mobilizując około 250 tysięcy osób²¹⁸.

5. Podsumowanie

Artykuł 57 Konstytucji RP zakłada, że „każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”, a art. 58 ust. 1 – że „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”²¹⁹. Prezes Stowarzyszenia „Marsz Niepodległości”, Bartosz Malewski, zaznaczał, że „nikomu bardziej niż nam – organizatorom Marszu Niepodległości, nie zależy na tym, aby Święto Niepodległości było dniem uczczonym godnie i aby przebieg tego wydarzenia był spokojny i bezpieczny”²²⁰. Tymczasem działania polityków obozu sprawującego w Polsce władzę od 13 grudnia 2023 r., czyli przede wszystkim Adama Bodnara, Mariusza Frankowskiego, Tomasza Siemoniaka i Rafała Trzaskowskiego – czy to podejmowane osobiście, czy to przez podległych im funkcjonariuszy – przez długie miesiące zmierzały ku temu, by konstytucyjna wolność zgromadzeń została bezpodstawnie ograniczona wobec organizatorów i uczestników największej polskiej manifestacji patriotycznej XXI wieku, jaką jest Marsz Niepodległości. Działania te w zaskakujący sposób były zbieżne z postulatami formułowanymi pod adresem Marszu przez Adama Bodnara w czasach, gdy pełnił jeszcze urząd Rzecznika Praw

214 Rafał Trzaskowski zakazuje Marszu Niepodległości. Ordo Iuris walczy przed sądem, 17.10.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosci-obywatelskie/rafal-trzaskowski-zakazuje-marszu-niepodleglosci-ordo-iuris-walczy-przed> (dostęp: 10.12.2024).

215 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 16 października 2024 r., sygn. akt II Ns 44/24.

216 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2024 r., sygn. akt V ACz 2422/24.

217 Marsz Niepodległości legalny – prezydent Warszawy ugiął się pod presją, 24.10.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosci-obywatelskie/marsz-niepodleglosci-legalny-prezydent-warszawy-ugial-sie-pod-presja> (dostęp: 10.12.2024).

218 Liczny i bezpieczny – 15. Marsz Niepodległości przeszedł ulicami Warszawy. Sprawozdanie obserwatorów Ordo Iuris, 18.11.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosci-obywatelskie/liczny-i-bezpieczny-15-marsz-niepodleglosci-przeszedl-ulicami-warszawy> (dostęp: 10.12.2024).

219 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

220 Bartosz Malewski: Stowarzyszenie „Marsz Niepodległości” na froncie walki o wolność zgromadzeń, 19.10.2024, <https://ordoiuris.pl/komentarze/bartosz-malewski-stowarzyszenie-marsz-niepodleglosci-na-froncie-walki-o-wolnosc> (dostęp: 10.12.2024).

Obywatelskich. Pozwala to przypuszczać, że próby maksymalnego utrudnienia przebiegu Marszu Niepodległości mogły być dla niego kwestią osobistej satysfakcji. Ostatecznie Rafał Trzaskowski ugiął się pod gigantyczną presją społeczną, a Marsz Niepodległości w 2024 roku przeszedł legalnie, bez żadnych kontrowersji, mobilizując aż ćwierć miliona Polaków, jednak opisany powyżej przebieg wypadków wskazuje, że wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się w Polsce po 13 grudnia 2023 r. nie są gwarantowane domyślnie, jak wynikałoby to z Konstytucji, lecz wybiórczo, a podmioty, które ideowo nie zgadzają się z przedstawicielami obozu rządzącego, bywają zmuszane do podejmowania wielomiesięcznej walki w celu zagwarantowania sobie tych wolności.

Bartosz Zalewski

9. Niedopuszczalność uchylenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów

Główne tezy:

- Złożenie przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta RP (kontrasygnata) jest czynnością, której skutków nie da się uchylić.
- Bezpośrednim celem złożenia skargi na kontrasygnatę było wykreowanie pozornie legalnego uzasadnienia dla politycznych działań Donalda Tuska.
- Pośrednim skutkiem miało być stworzenie wybiegu prawnego pozwalającego na obejście prawa i w efekcie umożliwienie każdorazowemu premierowi uchylenie własnej odpowiedzialności.
- Rzekome uchylenie kontrasygnaty stanowiło przykład naruszenia przez Prezesa Rady Ministrów przepisów konstytucyjnych.

1. Uwagi wprowadzające

Spośród licznych działań rządu Donalda Tuska budzących prawne wątpliwości, szczególne kontrowersje wzbudziła kwestia dopuszczalności uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów udzielanej pod aktami Prezydenta RP. Problem ten pojawił się w związku z postanowieniem Prezydenta RP z dnia 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Zostało ono opublikowane w Monitorze Polskim wraz z adnotacją o podpisach Prezydenta i Premiera²²¹. Prezydent Andrzej Duda powołał w nim na przewodniczącego zgromadzenia Izby Cywilnej SN nieuznanego przez część sędziów tej Izby Krzysztofa Wesołowskiego, a Donald Tusk akt ten kontrasygnował, co spotkało się z krytyką części środowiska prawniczego, a także lewicowo-liberalnych mediów. Premier początkowo nie zabierał publicznie głosu w tej sprawie, a następnie stwierdził, że złożył swój podpis pod wpływem

221 Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej z 27 sierpnia 2024 r., poz. 799.

błędu, którym został obarczony urzędnik KPRM „nie dostrzegający polityczności” postanowienia Prezydenta. Wtedy jeszcze Donald Tusk przyznał, że podpisu nie da się „cofnąć” czy też „uchylić”²²².

Sytuacja zmieniła się, gdy sędziowie Izby Cywilnej SN – Dariusz Zawistowski i Karol Weitz – postanowili podważyć postanowienie Prezydenta. W tym celu złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dwie skargi. Jedna z nich dotyczyła samego postanowienia, druga natomiast wyłącznie kontrasygnaty²²³. Ostatecznie, na jednym z portali społecznościowych Premier Donald Tusk stwierdził, że „podjął decyzję o uchyleniu kontrasygnaty” jakiej udzielił pod postanowieniem Prezydenta Andrzeja Dudy w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego²²⁴. Miało odbyć się w ramach tzw. autokontroli. Jak utrzymywał Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar, Premier podjął „decyzję o uchyleniu kontrasygnaty” w trybie „bodajże artykułu 54 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”²²⁵. Przepis ten stanowi m.in., że organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

2. Problem dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na akt urzędowy Prezydenta RP

Pierwszym zagadnieniem problemowym jest kwestia dopuszczalności złożenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargi na postanowienie Prezydenta RP w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Postanowienie takie, jak już wspomniano, jest „aktem urzędowym”. Podstawą do jego wydania są przepisy Konstytucji RP oraz ustawy o Sądzie Najwyższym. W polskim modelu ustrojowym prezydentowi przysługują relatywnie szerokie kompetencje. Obejmują one m.in. prawo do wydawania aktów urzędowych, o czym stanowi art. 144 ust. 1 Konstytucji RP. Z punktu widzenia ustrojowego akty te podzielić można na dwie grupy – prerogatywy Prezydenta oraz akty urzędowe kontrasygnowane. O ile prerogatywy Prezydenta są ściśle określone (trzydzieści takich prerogatyw wymienia art. 144 ust. 3 Konstytucji RP), o tyle kontrasygnaty wymagają wszelkie akty urzędowe Prezydenta niezaliczone przez ustrojodawcę do kategorii prerogatyw²²⁶.

Do tej drugiej kategorii aktów urzędowych należy postanowienie Prezydenta RP w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów poszczególnych izb Sądu Najwyższego. Kompetencja ta wynika bezpośrednio z przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Jakkolwiek ustawa ta nie wspomina o uprawnieniach premiera, to z regulacji konstytucyjnych wynika, że postanowienie takie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Artykuł 144 ust. 2 Konstytucji RP stanowi bowiem, że „[a]kty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”.

222 B. Zalewski, „Uchylenie” kontrasygnaty – precedens, który umożliwi ucieczkę od odpowiedzialności? - <https://ordoiuris.pl/wolnosci-obywatelskie/uchylenie-kontrasygnaty-precedens-ktory-umozliwi-ucieczke-od> (dostęp: 29 listopada 2024 r.).

223 D. Sitnicka, M. Jałoszewski, *Donald Tusk uchylił kontrasygnatę w sprawie neosędziego* - <https://oko.press/donald-tusk-uchylil-kontrasygnate-w-sprawie-neosiedzego> (dostęp: 1 grudnia 2024 r.).

224 *Tusk: podjąłem decyzję o uchyleniu kontrasygnaty*, TVN24 - <https://tvn24.pl/polska/tusk-podjalem-decyzje-o-uchyleniu-kontrasygnaty-st8078430> (dostęp: 1 grudnia 2024 r.).

225 *Bodnar wskazuje na „jedyny moment”, kiedy premier mógł uchylić kontrasygnatę* - <https://tvn24.pl/polska/donald-tusk-podjalem-decyzje-o-uchyleniu-kontrasygnaty-adam-bodnar-minister-sprawiedliwosci-i-prokurator-generalny-komentuje-st8078933> (dostęp: 1 grudnia 2024 r.).

226 Por. K. Kozłowski, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, *Komentarz do art. 87-243*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 20.

W literaturze prawniczej przyjmuje się zatem, że kontrasygnata w polskim modelu ustrojowym obejmuje trzy elementy – [1] podlegają jej akty urzędowe Prezydenta, [2] dokonać jej może wyłącznie Prezes Rady Ministrów (a nie przykładowo poszczególni ministrowie), [3] przez złożenie podpisu Prezes Rady Ministrów przyjmuje na siebie odpowiedzialność przed Sejmem, tj. odpowiedzialność polityczną²²⁷. Dzięki kontrasygnacie akt urzędowy Prezydenta RP staje się zatem ważny, co otwiera drogę do jego zamieszczenia w stosownym publikatorze²²⁸.

Natomiast sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Przesądza o tym art. 1 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Warto też przypomnieć bardziej ogólną regulację konstytucyjną w tej materii: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (art. 184 Konstytucji RP).

Prezydent nie jest wprowadzanie ani częścią administracji rządowej, ani też organem samorządu terytorialnego, ale przyjmuje się, że może podejmować działania mieszczące się w pojęciu administracji publicznej. W uchwale 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 4/98 wskazano przykładowo, że „Prezydent, nie będący organem administracji publicznej, może wykonywać w określonym zakresie administrację publiczną”. Jednocześnie w tej samej uchwale NSA stwierdził, że choćby wydając akt nadania obywatelstwa polskiego, Prezydent nie wykonuje administracji publicznej, ponieważ działa „jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa”. Na tej samej zasadzie Wojewódzkie Sądy Administracyjne odrzucają skargi na działanie Prezydenta w sprawach o zrzeczenie się obywatelstwa polskiego²²⁹.

Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w 2012 r. odnośnie do przypadku powoływania sędziów, jako prerogatywy prezydenckiej: „Powoływanie sędziów przez Prezydenta nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym. Prezydent jest organem władzy wykonawczej, lecz nie może być w tej materii uznany za organ administracji publicznej. Uprawnienia nominacyjne głowy państwa dowodzą szczególnych relacji między Prezydentem i władzą sądowniczą nie mieszczących się w ramach wykonywania administracji. Przyjęcie, że Prezydent, kształtując skład osobowy władzy sądowniczej, działa, jako organ administracji publicznej, ewidentnie naruszyłoby zasadę podziału i równowagi władz oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego”²³⁰.

W uzasadnieniu tego postanowienia znalazło się jedno jeszcze istotne spostrzeżenie. Odnośnie do powoływania sędziów sądów powszechnych NSA zauważył, że „[n]ie można mieć wątpliwości, co do tego, że przedmiotowy stosunek prawny poddany jest regulacjom prawa ustrojowego.

227 R. Mojak, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, [red.] W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 312. Por. również: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2-3 (2010), s. 179.

228 Zob. K. Kozłowski, *op. cit.*, nb. 12.

229 Zob. przykładowo: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. IV SA/Wa 1274/17.

230 Postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r., sygn. I OSK 1876/12.

Trudno zatem jednoznacznie zakwalifikować materię powoływania sędziów do materialnego prawa administracyjnego²³¹. Wprawdzie powołanie sędziego to nie to samo co powierzenie już urzędującemu sędziemu przewodnictwa w zgromadzeniu sędziów jednej z izb SN, jednak obydwie decyzje z pewnością stanowią materię poddaną regulacjom prawa ustrojowego, a nie materialnego prawa administracyjnego.

To, czy dana sprawa przynależy do materii prawa administracyjnego pozwalają zweryfikować również zasady proceduralne, jakim została ona poddana przez prawodawcę. Taki sposób badania własnych kompetencji potwierdza praktyka sądów administracyjnych²³². W przypadku wskazania sędziego, który ma przewodniczyć zgromadzeniu Izby Cywilnej SN stosuje się przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, a zatem typowe przepisy ustrojowe. Podkreślić też należy, że żaden przepis ustawy o Sądzie Najwyższym nie daje podstaw, by stosować regulacje z zakresu procedury administracyjnej w sprawach związanych choćby z wyborami I Prezesa SN oraz Prezesów poszczególnych Izb.

Są to poważne argumenty na rzecz tezy, że zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarga na Prezydenta RP z dnia 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego powinna być odrzucona z uwagi na to, że sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych.

3. Problem dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na samą kontrasygnatę aktu urzędowego Prezydenta RP oraz jej ewentualna „autokontrola” ze strony Prezesa Rady Ministrów

O ile próby podważania aktów urzędowych Prezydenta RP przed sądami administracyjnymi zdarzają się dość często, o tyle próba zaskarżenia samej kontrasygnaty, niejako w oderwaniu od aktu kontrasygnowanego, jest działaniem bezprecedensowym. Zabieg ten uznać należy za motywowany politycznie, ponieważ chodziło w nim wyłącznie o to, by skarga składana była za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, a nie Prezydenta RP.

Skarga, której przedmiotem jest jedynie kontrasygnata jest w sposób oczywisty niedopuszczalna. Wynika to z charakteru kontrasygnaty jako instytucji konstytucyjnej. Brak kontrasygnaty wpływa na to, że akt urzędowy nie wywiera skutków prawnych²³³. Nie ma ona jednak samodzielnego bytu, a jej prawna doniosłość nie może być analizowana w oderwaniu od kontrasygnowanego aktu urzędowego. W istocie zatem skarga dotycząca samej kontrasygnaty stanowi próbę obejścia prawa. Dokładnie w tej samej logice należałoby rozpatrywać sytuację, w której kolejna skarga do WSA dotyczyłaby decyzji o publikacji postanowienia Prezydenta RP w Monitorze Polskim – jest to czynność, która wywołuje skutek prawny, ale nie może być on rozpatrywany w oderwaniu od samego aktu.

Jak wskazano, skarga na samą kontrasygnatę złożona została wyłącznie dla osiągnięcia celu politycznego. Chodziło o to, by skarga wpłynęła nie do Kancelarii Prezydenta RP, a do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wskazuje na to cytowana już wypowiedź Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara, według którego Premier podjął „decyzję o uchyleniu kontrasygnaty” w trybie „bodajże artykułu 54

231 *Ibidem*.

232 Zob. przykładowo: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. VI SA/Wa 2287/18.

233 Zob. wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., sygn. II GOK 13/18.

Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³⁴. Przepis ten stanowi m.in., że organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Nie jest to jednak możliwe w przypadku kontrasygnaty, ta bowiem jest instytucją konstytucyjną o charakterze ustrojowym, a nie wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej. Kontrasygnata – owszem – skutkuje wejściem aktu urzędowego w życie, a także prowadzi do przyjęcia przez Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Jednak postanowienie w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej SN dalej pozostaje aktem urzędowym Prezydenta RP, a zatem nawet gdyby przyjąć kompetencję sądu administracyjnego do badania legalności tego aktu i legitymację sędziów do jego wniesienia, ewentualną stroną postępowania sądowoadministracyjnego będzie głowa państwa, a nie Premier. Ewentualna autokontrola byłaby zatem dokonywana przez Andrzeja Dudę. I to nie jest jednak dopuszczalne, bowiem przedmiotowe postanowienie nie mieści się w ramach wykonywania administracji publicznej.

Rzekome uchylenie kontrasygnaty byłoby też swoistym sposobem uchylenia się Prezesa Rady Ministrów od odpowiedzialności politycznej za współpodpisywane akty urzędowe. Dopuszczenie do sytuacji, w której Premier uchyla kontrasygnatę stworzyłoby niebezpieczny precedens. Wystarczy bowiem, że znajdą się osoby gotowe wystąpić ze skargą na kontrasygnowany akt urzędowy, by uwolnić Premiera od odpowiedzialności, gdyby akt taki budził wątpliwości konstytucyjne. Z jednej strony jest to wygodny instrument nie tylko dla Donalda Tuska, ale i wszystkich jego następców, z drugiej natomiast – niebezpieczeństwo dla ustrojowych fundamentów polskiego systemu politycznego i cios w zasady praworządności.

4. Podsumowanie

Doraźnym celem skargi na kontrasygnatę było wykreowanie pozornie legalnego uzasadnienia dla politycznych działań Donalda Tuska związanych z wycofaniem się z decyzji, która wzbudziła oburzenie w środowiskach będących intelektualnym zapleczem Koalicji Obywatelskiej. Dalekosiężne skutki takich działań są jednak o wiele poważniejsze niż tylko uniemożliwienie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów w jednej z izb Sądu Najwyższego. Chodzi w nich o stworzenie wybiegu prawnego pozwalającego na obejście prawa poprzez powołanie się na zupełnie nieadekwatny przepis umożliwiający każdorazowemu premierowi uchylenie własnej odpowiedzialności, którą przyjmuje Prezes Rady Ministrów kontrasygnując akty urzędowe Prezydenta RP z mocy art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. W istocie zatem ustawa zmieniałaby rygor odpowiedzialności politycznej regulowany konstytucyjnie, co stanowi odwrócenie hierarchii źródeł prawa i logiki ustrojowej przyjętej w ustawie zasadniczej z 1997 r.

Złożenie przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta RP jest czynnością, której skutków nie da się uchylić w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym lub sądowoadministracyjnym, ponieważ samo postanowienie jest aktem ustrojowym niepodlegającym kontroli ze strony sądów administracyjnych. Gdyby możliwość uchylenia kontrasygnaty istniała, wówczas byłaby regulowana odpowiednimi przepisami. Co więcej, czynność ustrojowo-polityczna jaką

234 Bodnar wskazuje na „jedyny moment”, kiedy premier mógł uchylić kontrasygnatę - <https://tvn24.pl/polska/donald-tusk-podjalem-decyzje-o-uchyleniu-kontrasygnaty-adam-bodnar-minister-sprawiedliwosci-i-prokurator-generalny-komentuje-st8078933> (dostęp: 1 grudnia 2024 r.).

jest kontrasygnowanie aktu przez Premiera nie może być kwalifikowana ani jako quasi-decyzja administracyjna, ani też jako swoiste oświadczenie woli w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Stąd też nonsensem było powoływanie się na regulacje Kodeksu cywilnego dotyczące błędu czy innych wad oświadczenia woli. Kontrasygnata jest aktem ustrojowym o charakterze politycznym – podobnie jak choćby złożenie przez Prezydenta RP podpisu pod ustawą. Rzekome uchylene kontrasygnaty stanowiło zatem przykład naruszenia przez Prezesa Rady Ministrów przepisów konstytucyjnych.

Jerzy Kwaśniewski

10. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatów poselskich Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego pomimo ułaskawienia prezydenckiego

Główne tezy:

- Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 20 grudnia 2023 r. prawomocnie skazał na karę dwóch lat pozbawienia wolności za przestępstwa urzędnicze postów Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego.
- Sąd skazał Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego za czyny, za których popełnienie zostali ułaskawieni przez Prezydenta RP w 2015 r., po wyroku skazującym sądu I instancji.
- Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 139 Konstytucji RP przyznaje Prezydentowi RP nielimitowane prawo łaski, umożliwiające mu wymazanie skutków skazania zarówno po wydaniu prawomocnego wyroku, jak i dopiero po wydaniu wyroku przez sąd I instancji.
- Marszałek Sejmu przedwcześnie wydał postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego, mimo że w dniu ich wydania nie figurowali oni jako osoby skazane w Krajowym Rejestrze Karnym.
- Marszałek Sejmu bezpodstawnie dezaktywował karty do głosowania Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego. Oba postanowienia Marszałka Sejmu o wygaszeniu mandatów poselskich zostały bowiem wcześniej uchylone przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, co było równoznaczne z uznaniem, że Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego nie stracili mandatów poselskich.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza legalności dwóch postanowień Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów poselskich Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego²³⁵. Decyzja Marszałka Sejmu wzbudziła kontrowersje, bo została wydana z powodu

²³⁵ Skany obydwu postanowień są dostępne na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=4E4F404D8E200C17C1258A8C0049DD47> (5.12.2024).

skazania obu posłów za przestępstwa związane z ich działaniami operacyjnymi jako szefów Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie tzw. afery gruntowej, za które zostali ułaskawieni przez Prezydenta RP w 2015 r. Sądy karne jednak nie uznały skuteczności aktu łaski, ponieważ został on dokonany po skazaniu w I instancji, a ich zdaniem Prezydent może kogoś ułaskawić dopiero po prawomocnym skazaniu. W konsekwencji w latach 2015-2023 proces karny Wąsika i Kamińskiego był kontynuowany, aż pod koniec 2023 r. sąd wydał prawomocny wyrok skazujący.

2. Podstawy, kontrola i skutki postanowień Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich M. Wąsika i M. Kamińskiego

Postanowienie zostało wydane na podstawie trzech przepisów: art. 249 §1, art. 247 §1 pkt 2 i art. 11 §2 pkt 1 Kodeksu wyborczego oraz art. 99 ust. 3 Konstytucji RP. Wygaśnięcie mandatu posła następuje w przypadku utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów (art. 247 §1 pkt 2 Kodeksu wyborczego). Utrata prawa wybieralności do Sejmu następuje zaś w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99 ust. 3 Konstytucji RP i art. 11 §2 pkt 1 Kodeksu wyborczego). W przypadku utraty prawa wybieralności przez posła, Marszałek Sejmu wydaje postanowienie stwierdzające wygaśnięcie mandatu (art. 249 §1 Kodeksu wyborczego).

W uzasadnieniu obu postanowień z 21 grudnia 2023 r. Marszałek Sejmu stwierdził, że Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik stracili prawo wybieralności na skutek wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 20 grudnia 2023 r., sygn. X Ka 613/23, którym prawomocnie ich skazał na karę dwóch lat pozbawienia wolności za przestępstwa urzędnicze.

Oba postanowienia Marszałka Sejmu zostały zaskarżone przez posłów Wąsika i Kamińskiego do Sądu Najwyższego. Co do zasady właściwa do rozpoznania tych odwołań była Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 26 §1 pkt 11 ustawy o SN²³⁶), ale ponieważ jej status jest kwestionowany przez pozostałe izby SN²³⁷ oraz trybunały europejskie²³⁸, Marszałek Sejmu przekazał odwołania posłów i akta sprawy bezpośrednio do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznej. W konsekwencji odwołania zostały rozpoznane równoległe przez dwie izby.

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych uwzględniła odwołania i uchyliła oba postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatów poselskich M. Wąsika i M. Kamińskiego²³⁹. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uznała, że postanowienie IKNiSP w sprawie M. Kamińskiego „nie jest orzeczeniem Sądu Najwyższego” i oddaliła jego odwołanie, utrzymując w mocy postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie jego mandatu²⁴⁰. W rewanżu Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych uznała postanowienie IPIUS za „pozbawione mocy prawnej”²⁴¹. Z nieznanых względów Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zrezygnowała z odnoszenia się do odwołania M. Wąsika.

236 Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622).

237 Zob. uchwałę składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20.

238 Zob. zwłaszcza wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r., Wałęsa v. Polska oraz wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 wraz z cytowanym tam orzecnictwem.

239 Postanowienia SN z 4.1.2024 r., I NSW 1268/23 oraz z 5.1.2024, I NSW 1267/23

240 Postanowienie SN z 10.1.2024, II PUO 2/24.

241 Postanowienie SN z 12.4.2024, I NSW 1267/23.

Marszałek Sejmu nie uznał skutków orzeczeń IKNiSP, a swoje postanowienia uznał za wiążące. W konsekwencji 5.1.2024 r., Szef Kancelarii Sejmu podjął decyzję o dezaktywacji kart do głosowania posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Jednocześnie od 25.1.2024 r., tj. od czwartego posiedzenia Sejmu X kadencji, posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik nie byli wpuszczani do budynków Sejmu w celu wykonywania swoich mandatów poselskich, w tym brania udziału w pracach legislacyjnych Sejmu.

3. Ocena legalności postanowień Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów poselskich M. Wąsika i M. Kamińskiego

Stwierdzenie wygaśnięcia mandatów na podstawie wyroku skazującego sądu II instancji wydanego mimo aktu łaski Prezydenta po wyroku sądu I instancji stanowi zagadnienie złożone i precedensowe. Jego rzetelna ocena prawna wymaga uwzględnienia licznych okoliczności. W pierwszej kolejności należy przedstawić cztery argumenty świadczące o legalności działania Marszałka Sejmu. Następnie wskazane zostaną argumenty, które przemawiają przeciwko zgodności z prawem działań Marszałka Sejmu oraz przeważają nad argumentami podnoszonym na rzecz legalności.

3.1. Argumenty świadczące o legalności postanowień

Po pierwsze, Marszałek Sejmu nie miał prawa zignorować wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 20.12.2023 r., X Ka 613/23. Jego kompetencja do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego ma charakter związany, co oznacza, że ma on bezwzględny obowiązek wydania postanowienia w przypadku ziszczenia się jednej z przesłanek wymienionych w art. 247 Kodeksu wyborczego: „nie może odmówić stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, jeżeli ustali, że istnieje określona ustawą podstawa (przesłanka) stwierdzenia wygaśnięcia mandatu”²⁴². Innymi słowy, wygaśnięcie mandatu następuje *ex lege* wraz z zaistnieniem ustawowych przesłanek skutkujących wygaśnięciem mandatu²⁴³.

W przypadku Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika ziszcza się przesłanka wygaśnięcia mandatu przewidziana wyrażnie w art. 247 §1 pkt 2 Kodeksu wyborczego tj. utrata prawa wybieralności na skutek prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego w postaci wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 20.12.2023 r., X Ka 613/23. Wygaśnięcie mandatu nastąpiło z mocy prawa, na skutek wyroku skazującego, a rolą Marszałka Sejmu było jedynie potwierdzenie wystąpienia tej okoliczności. Nie miał on kompetencji do kontroli wyroku Sądu Okręgowego pod kątem zgodności z art. 139 Konstytucji RP (prezydenckie prawo łaski).

Po drugie, informacja w Krajowym Rejestrze Karnym o skazaniu ma charakter czysto deklaratoryjny. To nie informacja w KRK jest powodem wygaśnięcia mandatu, lecz sam fakt skazania, który może być potwierdzony również odpisem wyroku skazującego. Artykuł 248 §3 Kodeksu wyborczego nakłada jedynie na Ministra Sprawiedliwości obowiązek informowania Marszałka Sejmu o wpisach posłów

²⁴² A. Kisielewicz, J. Zbieranek, uw. nr 1 do art. 249, w: K. W. Czaplicki et al., Kodeks wyborczy. Komentarz, LEX 2018.

²⁴³ Tak D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 244; K. Kubuj, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 141; K. Skotnicki, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 147 i n.

do KRK, co nie oznacza, że Marszałek Sejmu nie może uzyskać informacji o skazaniu z równie wiarygodnego źródła, jakim jest sąd, który wydał wyrok skazujący.

Po trzecie, Sąd Okręgowy w Warszawie wydając wyrok skazujący M. Kamińskiego i M. Wąsika miał prawo pominąć postanowienie Prezydenta RP z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu prawa łaski, bo związany był zapatrywaniem prawnym Sądu Najwyższego o jego bezskuteczności. W uchwale z 31.05.2017 r. I KZP 4/17 SN orzekł, że:

I. Prawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych). Tylko przy takim ujęciu zakresu tego prawa nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w zw. z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych.

Uchwała SN w sprawie I KZP 4/17 była na mocy art. 441 §3 Kodeksu postępowania karnego wiążąca dla trzysobowego składu SN rozpoznającego kasację od wyroku SO z 30.3.2016 r., który umarzał postępowanie karne w sprawie M. Kamińskiego i M. Wąsika z powodu aktu łaski z 2015 r. Wyrokiem z 6.6.2023 r., II KK 96/23 SN uchylił wyrok umarzający z 30.3.2016 r. z uwagi na bezskuteczność aktu łaski i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Z kolei Sąd Okręgowy na mocy art. 442 §3 Kodeksu postępowania karnego był związany poglądem SN wyrażonym w wyroku II KK 96/23²⁴⁴. W konsekwencji Sąd Okręgowy nie miał innego wyjścia, jak rozpoznać sprawę merytorycznie. Wspomniane wyżej postanowienie TK z 2.6.2023 r., Kpt 1/17 dotyczyło sporu kompetencyjnego między Sądem Najwyższym i Prezydentem RP, a więc nie było adresowane do Sądu Okręgowego w Warszawie. Sąd Okręgowy pozostawał związany art. 441 §3 i art. 442 §3 kpk, których konstytucyjność nigdy nie została zakwestionowana. Poza tym można dyskutować z samą mocą prawną postanowienia TK, które zostało wydane mimo braku rzeczywistego sporu kompetencyjnego w rozumieniu przyjętym w doktrynie prawa konstytucyjnego²⁴⁵ – SN bowiem nie uzurpował sobie kompetencji do ułaskawienia kogokolwiek, lecz rozważał, jakie skutki prawne wywołuje akt łaski w postępowaniu karnym przed sądem II instancji.

Po czwarte, Marszałek Sejmu miał prawo zignorować orzeczenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN uchylające jego postanowienia. Primo, skutki postanowienia IKNiSP w sprawie M. Kamińskiego zostały zniweczone postanowieniem Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który oddaliło jego odwołanie w tej samej sprawie. Secundo, niezależnie od działań Izby Pracy, Izba Kontroli działała z oczywistym przekroczeniem swoich kompetencji. Kompetencja IKNiSP ogranicza się do sprawdzenia, czy rzeczywiście zaistniała jedna z okoliczności świadczących o wygaśnięciu mandatu z mocy prawa (art. 247 §1 w zw. z art. 250 §2 Kodeksu wyborczego). Tymczasem IKNiSP poszła o krok dalej, przeprowadzając kontrolę legalności wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 20 grudnia 2023 r., X Ka 613/23. Ocena legalności prawomocnego wyroku w sprawie karnej jest możliwa wyłącznie w trybie kontroli kasacyjnej (art. 519 k.p.k.), sprawowanej przez Izbę Karną Sądu

²⁴⁴ Art. 442 §3 k.p.k. ma zastosowanie także przed sądem odwoławczym w wypadku, gdy na skutek kasacji lub wznowienia postępowania orzeczenie tego sądu zostało uchylone, a sprawa została przekazana sądowi odwoławczemu do ponownego rozpoznania (art. 537 § 2, art. 518, 547 § 2 i art. 545 § 1) – zob. D. Świecki, uw. 32 do art. 442, w: D. Świecki (red.) *Kodeks postępowania karnego*. Tom II. *Komentarz aktualizowany*, LEX 2024.

²⁴⁵ P. Czarny, *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 78.

Najwyższego, względnie w trybie skargi nadzwyczajnej (art. 89 ustawy o SN), rozpatrywanej przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznej. Omawiany wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie nie został jednak skutecznie zaskarżony ani kasacją, ani skargą nadzwyczajną. Do czasu jego formalnego uchylenia w odpowiednim trybie jest on wiążący. IKNiSP nie była uprawniona do zignorowania jego skutków.

3.2. Argumenty świadczące o nielegalności postanowień

Po pierwsze, Marszałek Sejmu powinien był zignorować wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 20.12.2023 r., X Ka 613/23, bo został on wydany z naruszeniem art. 139 Konstytucji RP. Sąd skazał bowiem Kamińskiego i Wąsika za czyny, za których popełnienie zostali ułaskawieni przez Prezydenta RP już w 2015 r., po wyroku skazującym sądu I instancji. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 139 Konstytucji RP przyznaje Prezydentowi RP nielimitowane prawo łaski, umożliwiające mu wymazanie skutków skazania zarówno po wydaniu prawomocnego wyroku, jak i dopiero po wydaniu wyroku przez sąd I instancji (tzw. abolicja indywidualna)²⁴⁶. Wbrew pogładowi wyrażanemu przez Marszałka Sejmu, rolą organu państwa nie jest mechaniczne stosowanie przepisu prawa, lecz odczytanie pełnej normy prawnej, w tym po uwzględnieniu całokształtu okoliczności sprawy. Wynika to tak z konstytucyjnej zasady państwa prawnego, jak i szczegółowej zasady legalizmu.

Po drugie, Marszałek Sejmu przedwcześnie wydał postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów M. Wąsika i M. Kamińskiego, mimo że w dniu ich wydania nie figurowali oni jako osoby skazane w Krajowym Rejestrze Karnym. Marszałek Sejmu powinien był oczekiwać na informację od Ministra Sprawiedliwości na temat wpisania M. Wąsika i M. Kamińskiego do Krajowego Rejestru Karnego (w trybie przewidzianym w art. 248 §3 Kodeksu wyborczego). Tymczasem Marszałek Sejmu oparł się na samym odpisie wyroku skazującego. Stanowi to argument akcesoryjny, jednak w sytuacji, gdy Marszałek Sejmu sam ogranicza swą rolę do mechanicznego stosowania przepisu prawa bez uwzględnienia całokształtu okoliczności i stanu prawnego, oczekiwanie na wpis w KRK byłoby logicznym i niezbędnym etapem ustalenia przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia mandatów M. Wąsika i M. Kamińskiego.

Po trzecie, sam Sąd Okręgowy w Warszawie powinien był zignorować wyrok SN z 6.6.2023 r., II KK 96/23 nakazujący mu ponowne rozpoznanie sprawy z uwzględnieniem uchwały SN z 31.5.2017 r., I KZP 4/17 stwierdzającej bezskuteczność aktu łaski wydanego przed prawomocnym skazaniem. Sąd Najwyższy wydając uchwałę w sprawie I KZP 4/17 „wykreował prawo do nadawania postanowieniom prezydenta w postaci prerogatyw, rzekomo generalnie ważnym i niepodważalnym, swoistej sądowej «klauzuli wykonalności» w konkretnych przypadkach”²⁴⁷. Z kolei wydając wyrok w sprawie II KK 96/23, Sąd Najwyższy zignorował postanowienie TK z 2.6.2023 r., Kpt 1/17, zgodnie z którym „prawo łaski jest wyłączną i niepodlegającą kontroli kompetencją Prezydenta RP wywołującą ostateczne skutki prawne” a „Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do sprawowania kontroli ze skutkiem prawnym wykonywania kompetencji Prezydenta RP [w zakresie prawa łaski]”. Orzeczenie TK było ważniejsze od orzeczenia SN, jako akt dokonujący wykładni ustawy zasadniczej, zatem Sąd Okręgowy powinien uwzględnić to pierwsze, a pominąć to drugie.

246 Wyroki TK z 17.7.2018 r., K 9/17 i z 26.6.2019 r., K 8/17 oraz postanowienie TK z 2.6.2023 r., Kpt 1/17.

247 D. Dudek, *Prawo łaski prezydenta w niełasce Sądu Najwyższego*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 13 czerwca 2023 r., <https://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8732158,prawo-laski-prezydenta-sad-najwyzszy.html>

Po czwarte, niezależnie od powyższego, oba postanowienia Marszałka Sejmu zostały uchylone przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, co było równoznaczne z uznaniem, że M. Kamiński i M. Wąsik nie stracili mandatów poselskich. Mimo to od 5.1.2024 r. Marszałek Sejmu dezaktywował karty do głosowania obu posłów, powołując się na postanowienia sądu, które zostały uprzednio wyeliminowane z obrotu prawnego. Pozbawienie praw poselskich nastąpiło zatem bez podstawy prawnej.

4. Skutki ustrojowe bezprawnych działań Marszałka Sejmu

W efekcie bezprawnej ingerencji Marszałka Sejmu w skład Sejmu RP X kadencji powstała wątpliwość dotycząca zgodności składu Sejmu z Konstytucją RP, a w konsekwencji odnośnie zdolności Sejmu do stanowienia prawa.

Wątpliwość tę podziela Trybunał Konstytucyjny, konsekwentnie uznając, że Marszałek Sejmu doprowadził do wadliwego ukształtowania składu Sejmu, który w świetle postanowień Konstytucji składa się z 460 posłów (art. 96 ust. 1 Konstytucji), będących przedstawicielami Narodu (art. 104 ust. 1 Konstytucji), jako władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 Konstytucji), co skutkowało naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

W efekcie, przez bezprawne ograniczenie składu Sejmu, pozbawiono go cech konstytucyjnego organu prawodawczego (wyrok z 19.06.2024, K 7/24; wyrok z 10.09.2024, U 4/24; wyrok TK z 26.11.2024, K 14/24).

5. Podsumowanie

- 1) Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 20 grudnia 2023 r. prawomocnie skazał na karę dwóch lat pozbawienia wolności za przestępstwa urzędnicze posłów Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego. Wyrok był krytykowany jako motywowany politycznie, a sprawa dotyczyła działań operacyjnych podejmowanych przez nich jako szefów Centralnego Biura Antykorupcyjnego w latach 2006-2007.
- 2) Sąd skazał Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego za czyny, za których popełnienie zostali ułaskawieni przez Prezydenta RP w 2015 r., po wyroku skazującym sądu I instancji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 139 Konstytucji RP przyznaje Prezydentowi RP nielimitowane prawo łaski, umożliwiające mu wymazanie skutków skazania zarówno po wydaniu prawomocnego wyroku, jak i dopiero po wydaniu wyroku przez sąd I instancji.
- 3) Marszałek Sejmu przedwcześnie wydał postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego, mimo że w dniu ich wydania nie figurowali oni jako osoby skazane w Krajowym Rejestrze Karnym.
- 4) Sam Sąd Okręgowy w Warszawie powinien był uwzględnić zastosowane prawo łaski, bez względu na wyrok Sądu Najwyższego z 6.06.2023, nakazujący ponowne rozpoznanie sprawy z uwzględnieniem uchwały Sądu Najwyższego z 31.05.2017 r., stwierdzającej bezskuteczność

aktu łaski wydanego przed prawomocnym skazaniem. A to dlatego, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 2.06.2023 r. orzekł, że „prawo łaski jest wyłączną i niepodlegającą kontroli kompetencją Prezydenta RP wywołującą ostateczne skutki prawne” a „Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do sprawowania kontroli ze skutkiem prawnym wykonywania kompetencji Prezydenta RP [w zakresie prawa łaski]”.

- 5) Marszałek Sejmu bezpodstawnie dezaktywował karty do głosowania Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego. Oba postanowienia Marszałka Sejmu o wygaszeniu mandatów poselskich zostały bowiem wcześniej uchylone przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, co było równoznaczne z uznaniem, że Macieja Wąsika i Mariusza Kamińskiego nie stracili mandatów poselskich.
- 6) W efekcie bezprawnej ingerencji Marszałka Sejmu w skład Sejmu RP X kadencji powstała wątpliwość dotycząca zgodności składu Sejmu z Konstytucją RP, a w konsekwencji zdolności Sejmu do stanowienia prawa. Wątpliwość tę podziela Trybunał Konstytucyjny, konsekwentnie uznając, że bezprawne ograniczenie składu Sejmu RP pozbawia go cech konstytucyjnego organu prawodawczego (wyrok z 19.06.2024, K 7/24; wyrok z 10.09.2024, U 4/24; wyrok TK z 26.11.2024, K 14/24).

Nikodem Bernaciak

11. Podwójne naruszenie immunitetu posła opozycji Marcina Romanowskiego

Główne tezy:

- Dnia 15 lipca 2024 r. poseł opozycji Marcin Romanowski został zatrzymany na polecenie prokuratora działającego z upoważnienia Adama Bodnara, ignorującego fakt, że poseł posiadał nie tylko immunitet jako parlamentarzystą (który został mu wcześniej uchylony), ale również osobny immunitet jako członek Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.
- Minister Bodnar oświadczył, że „immunitety nie mogą zapewniać bezkarności”, ale dopiero 2 października Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uchyliło immunitet posłowi Romanowskiemu, co oznacza, że wszelkie wcześniejsze działania rządu w jego sprawie były bezprawne.
- Prokuratura otwarcie zapowiada także lekceważenie uchwały Sądu Najwyższego, który 27 września 2024 r. stwierdził, że Dariusz Korneluk, który podpisał wniosek o ściganie Romanowskiego, nie był w rzeczywistości Prokuratorem Krajowym, a zatem cała procedura przeprowadzona została z naruszeniem ustawy.

1. Wprowadzenie

Wśród licznych przypadków stosowania „sprawiedliwości okresu przejściowego” oraz zasad „demokracji walczącej” przez rząd Donalda Tuska w okresie po dniu 13 grudnia 2023 r. szczególną uwagę należy zwrócić na sprawę posła Marcina Romanowskiego. Artykuł 105 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴⁸ stanowi, że „od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej” (immunitet formalny). Z kolei artykuł 105 ust. 5 zd. 1 ustawy zasadniczej precyzuje, że „poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania”. Z tej przyczyny w dniu 19 czerwca 2024 r. Minister Sprawiedliwości w rządzie

248 Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późn. zm.

Donalda Tuska i Prokurator Generalny, Adam Bodnar, przekazał do Marszałka Sejmu Szymona Hołowni wniosek o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie M. Romanowskiego do odpowiedzialności karnej oraz jego zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie²⁴⁹, a 12 lipca 2024 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, ustosunkowując się do tego wniosku, podjął w godz. 14:28-14:37 kolejno 12 uchwał²⁵⁰ – 11 w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Romanowskiego za czyny określone w poszczególnych punktach wniosku A. Bodnara²⁵¹ oraz 1 w sprawie wyrażenia zgody na jego zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie²⁵². Dnia 15 lipca M. Romanowski został zatrzymany i doprowadzony do Prokuratury Krajowej²⁵³. 16 lipca prokurator skierował do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie wniosek o zastosowanie wobec Romanowskiego tymczasowego aresztowania na okres trzech miesięcy²⁵⁴. Sąd miał następnie 24 godziny na podjęcie decyzji w przedmiocie wniosku prokuratora.

2. Zignorowanie immunitetu członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

W dniu 19 grudnia 2023 r., podczas swojego 14. posiedzenia, Prezydium Sejmu jednogłośnie zaakceptowało parytety dla wszystkich klubów parlamentarnych w składach stałych delegacji międzynarodowych – w tym także w składzie delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, PACE). Klubowi Prawa i Sprawiedliwości, jako największemu, przypadły 3 miejsca przedstawicieli oraz 3 miejsca zastępców przedstawicieli. W dniu 18 stycznia 2024 r. M. Romanowski został wybrany do PACE jako jeden z zastępców członków delegacji²⁵⁵.

Już 12 lipca 2024 r., o godz. 12:40, a zatem jeszcze przed sejmowymi głosowaniami, na X (dawnym Twitterze) ukazała się opinia radcy prawnego Agaty Bzdyn²⁵⁶, w której przypomniła ona, że Marcinowi Romanowskiemu przysługuje nie tylko immunitet poselski, ale także niezależny od niego immunitet członka PACE. Artykuł 15 Porozumienia Ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy²⁵⁷ stanowi bowiem, że podczas sesji Zgromadzenia Doradczego przedstawiciele w Zgromadzeniu oraz ich zastępcy – niezależnie od tego, czy są członkami parlamentu – korzystają na terytorium własnego państwa z immunitetów przyznawanych w tym państwie członkom parlamentu. Rezolucja PACE z dnia 27 września 2021 r. zawierająca wytyczne co do zakresu

249 Komunikat w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Marcinowi Romanowskiemu, 19.06.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/prokurator-generalny-adam-bodnar-przekazal-dzisiaj-do-marszalka-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej-szymona-holowni-wniosek-o-wyrazenie-przez-sejm-rzeczypospolitej-polskiej-zgody-na-pociagniecie-posla-na-sejm-rp-marcina-romanowskiego-do-odpowiedzialnosci-karnej-oraz-jego-zatrzymanie-i-tymczasowe-aresztowanie> (dostęp: 11.12.2024).

250 Wniosek Prokuratora Krajowego z dnia 19 czerwca 2024 r., o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=16597-z> (dostęp: 11.12.2024).

251 M.P. 2024 poz. 655-665.

252 M.P. 2024 poz. 666.

253 Informacja o zatrzymaniu posła Marcina Romanowskiego, 15.07.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-zatrzymaniu-posla-marcina-romanowskiego> (dostęp: 11.12.2024).

254 Informacja o skierowaniu wniosku o tymczasowe aresztowanie podejrzanego Marcina Romanowskiego, 16.07.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-skierowaniu-wniosku-o-tymczasowe-aresztowanie-podejrzanego-marcina-romanowskiego2> (dostęp: 11.12.2024).

255 Komunikat Kancelarii Sejmu ws. procedury nominacji członków stałej delegacji Sejmu i Senatu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, 19.07.2024, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=306034BB4631F89CC1258B5F003FCE05> (dostęp: 11.12.2024).

256 Agata Bzdyn, 12.07.2024, <https://x.com/AgataBzdyn/status/1811713223214690419> (dostęp: 11.12.2024).

257 Porozumienie Ogólne w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy, sporządzone w Paryżu dnia 2 września 1949 r. oraz Protokół dodatkowy do Porozumienia ogólnego, sporządzony w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r., Dz.U. 2001 nr 23 poz. 270.

immunitetu członków PACE²⁵⁸ precyzuje w punkcie 9.1., że „termin «podczas sesji» obejmuje cały rok parlamentarny ze względu na ciągłą działalność Zgromadzenia i jego organów”.

Prokuratura Krajowa w komunikacie z 16 lipca poinformowała, że również sam Romanowski już podczas przesłuchania „oświadczył, iż zarówno zatrzymanie, jak i czynność przedstawienia zarzutów sąbezwprawne z uwagi na chroniący go immunitet członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy”. Jeszcze 15 lipca, bezzwłocznie po zatrzymaniu M. Romanowskiego, jego obrońca adw. dr Bartosz Lewandowski złożył formalną skargę do Przewodniczącego PACE, powołując się właśnie na fakt istnienia drugiego immunitetu²⁵⁹. Zacytował także stosowny fragment artykułu prof. Jerzego Jaskierni, byłego ministra sprawiedliwości w latach 1995-1996, zgodnie z którym „immunitetu nie można uchylić inaczej niż przez Zgromadzenie na wniosek «właściwej władzy» zainteresowanego Państwa Członkowskiego. Właściwym organem jest zwykle sędzia prowadzący sprawę, ale może to być również prokurator lub Minister Sprawiedliwości”²⁶⁰. Również Ireneusz Cezary Kamiński – profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, specjalizujący się w prawie międzynarodowym publicznym oraz prawach człowieka, sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w latach 2014-2016 – wyraził w tej sprawie swoją opinię, zgodnie z którą „Marcin Romanowski jest nie tylko członkiem polskiego parlamentu, ale i członkiem polskiej delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE). W tej drugiej roli także przysługuje mu immunitet”²⁶¹.

Dnia 16 lipca Przewodniczący PACE Theodoros Rousopoulos zwrócił się do Marszałka Sejmu Szymona Hołowni z żądaniem zwrócenia się przez niego do kompetentnych władz krajowych o zawieszenie wszystkich działań podjętych dotychczas w sprawie M. Romanowskiego²⁶². W związku z tym, tego samego dnia, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie wydał postanowienie o nieuwzględnieniu wniosku o zastosowanie wobec M. Romanowskiego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania²⁶³. Prokuratura Krajowa, ustosunkowując się do tego postanowienia, stwierdziła, że decyzja o zatrzymaniu i przedstawieniu zarzutów Romanowskiemu została podjęta na podstawie „niezależnych opinii prawnych. Na prośbę Ministra zleceniem przygotowania wspomnianych opinii zajął się Sekretarz Stanu – Arkadiusz Myrcha. Po zapoznaniu się z treściami opinii Minister Sprawiedliwości zdecydował się przekazać je do Prokuratury Krajowej jako dodatkowy materiał wspomagający prowadzone w Prokuraturze analizy prawne dotyczące przedmiotowej sprawy”²⁶⁴. Minister Bodnar stwierdził przy tym, że „immunitety nie mogą zapewniać bezkarności”²⁶⁵.

Dziennikarze „Rzeczpospolitej” ujawnili 23 października 2024 r., że opinie te, w momencie składania ich do akt sprawy, nie były opatrzone podpisami. Autorka jednej z nich, dr hab. Joanna Juchniewicz,

258 Rezolucja nr 2392, *Guidelines on the scope of the parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, 27.09.2021 (dostęp: 11.12.2024).

259 Bartosz Lewandowski, 15.07.2024, <https://x.com/BartoszLewand20/status/1812858850317349024> (dostęp: 11.12.2024).

260 Jerzy Jaskierni, *Immunitet parlamentarny członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin”, Tom 1, Łódź 2023, s. 563.

261 Prof. Kamiński: Romanowski jest nie tylko członkiem polskiego parlamentu, ale i członkiem ZPRE. W tej drugiej roli także przysługuje mu immunitet, 16.07.2024, <https://wpolityce.pl/polityka/699113-prof-kaminski-o-romanowskim-przysluguje-mu-immunitet> (dostęp: 11.12.2024).

262 Bartosz Lewandowski, 16.07.2024, <https://x.com/BartoszLewand20/status/1813278881547448461> (dostęp: 11.12.2024).

263 Stanowisko w związku z nieuwzględnieniem wniosku prokuratora o tymczasowe aresztowanie, 17.07.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/stanowisko-w-zwiazku-z-nieuwzględnieniem-wniosku-prokuratora-o-tymczasowe-aresztowanie> (dostęp: 11.12.2024).

264 Opinie prawne dotyczące funkcjonowania immunitetu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, 16.07.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-prawne-dotyczace-funkcjonowania-immunitetu-zgromadzenia-parlamentarnego-rady-europy> (dostęp: 11.12.2024).

265 Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara, 17.07.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministra-sprawiedliwosci-adama-bodnara> (dostęp: 11.12.2024).

tłumaczyła, że podpisaną wersję swojej opinii nadesłała dopiero następnie, „w końcu sierpnia lub na początku września”, natomiast autor drugiej, dr hab. Andrzej Jackiewicz, „obiecał wyjaśnić brak podpisu”, jednak według dziennikarzy ostatecznie tego nie uczynił. W związku z tym, „w ocenie Sądu dokumenty te nie posiadały na czas orzekania waloru opinii”²⁶⁶.

Dnia 23 lipca 2024 r. prokuratura skierowała do Sądu Okręgowego w Warszawie zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego²⁶⁷. Następnie 27 września Sąd Okręgowy w Warszawie utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie (sygn. akt IX Kz 643/24)²⁶⁸. Dnia 29 września A. Bodnar skierował więc do przewodniczącego PACE wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie M. Romanowskiego do odpowiedzialności karnej oraz na jego zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie²⁶⁹. W dniu 2 października PACE uchwaliło rezolucję, odbierającą immunitet posłowi Romanowskiemu²⁷⁰, a 15 października ponownie przedstawiono mu zarzuty²⁷¹. Następnego dnia skierowano do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie kolejny wniosek o zastosowanie wobec niego tymczasowego aresztowania²⁷². obrońca M. Romanowskiego złożył jednak wniosek o umorzenie postępowania.

28 listopada Sąd Rejonowy nie podjął decyzji w tej sprawie ze względu na przedstawienie przez posła zwolnienia lekarskiego. Z informacji dziennikarzy „Rzeczpospolitej” wynika, że „prokuratura jednak mocno walczyła o to, aby jej wniosek o aresztowanie Romanowskiego, sąd rozpoznał pod jego nieobecność”, a „prokurator powoływał się przy tym na jeden z artykułów Kodeksu postępowania karnego, który umożliwia zastosowanie środka zapobiegawczego pod nieobecność podejrzanego, jeżeli jego przesłuchanie nie jest możliwe m.in. ze względu na stan zdrowia, a zachodzi potrzeba «niezwłocznego zastosowania» takiego środka”. Prawdopodobnie chodzi o art. 313 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (KPK)²⁷³ o takiej treści, który został dodany do KPK poprzez art. 3 pkt 11 nowelizacji z dnia 7 lipca 2023 r.²⁷⁴. Zapewne właśnie dlatego „po burzliwej wymianie poglądów pomiędzy oskarżeniem a obroną – sąd ostatecznie nie podzielił argumentacji prokuratora”²⁷⁵. Dotyczy on jednak zupełnie innej kwestii – ogłoszenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i następującego bezpośrednio po nim przesłuchania podejrzanego. 9 grudnia Sąd Rejonowy przychylił się do wniosku prokuratury i zdecydował o zastosowaniu tymczasowego aresztowania²⁷⁶.

266 Grażyna Zawadka, *Zatrzymanie posła Romanowskiego. Ekspertyzy bez podpisów*, 23.10.2024, <https://www.rp.pl/polityka/art41333451-zatrzymanie-posla-romanowskiego-ekspertyzy-bez-podpisow> (dostęp: 11.12.2024).

267 Informacja o skierowaniu zażalenia na postanowienie Sądu o nieuwzględnieniu wniosku prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania, 23.07.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-skierowaniu-zazalenia-na-postanowienie-sadu-o-nieuwzględnieniu-wniosku-prokuratora-o-zastosowanie-tymczasowego-aresztowania> (dostęp: 11.12.2024).

268 Komunikat z 27.09.2024, <https://bip.warszawa.so.gov.pl/artykul/455/296/komunikaty> (dostęp: 11.12.2024).

269 Komunikat w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Marcinowi Romanowskiemu przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 30.09.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/komunikat-w-sprawie-wniosku-o-uchylenie-immunitetu-marcinowi-romanowskiemu-przez-zgromadzenie-parlamentarne-rady-europy> (dostęp: 11.12.2024).

270 Rezolucja nr 2572, *Request for waiver of the immunity of Mr Marcin Romanowski*, 02.10.2024, <https://pace.coe.int/en/files/33869> (dostęp: 11.12.2024).

271 Informacja o przedstawieniu zarzutów i przesłuchaniu Marcina Romanowskiego w charakterze podejrzanego, 15.10.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-przedstawieniu-zarzutow-marcinowi-romanowskiemu-i-o-przesluchaniu-go-w-charakterze-podejrzanego> (dostęp: 11.12.2024).

272 Informacja o skierowaniu wniosku o tymczasowe aresztowanie podejrzanego Marcina Romanowskiego, 16.10.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-skierowaniu-wniosku-o-tymczasowe-aresztowanie-podejrzanego-marcina-romanowskiego3> (dostęp: 11.12.2024).

273 Tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 37.

274 Dz.U. 2023 poz. 1860.

275 Marcin Romanowski trafi do aresztu? Są nowe informacje z sądu, 28.11.2024, <https://www.rp.pl/prawo-karne/art41512051-marcin-romanowski-trafi-do-aresztu-sa-nowe-informacje-z-sadu> (dostęp: 11.12.2024).

276 Jest areszt dla posła PiS Marcina Romanowskiego, 09.12.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/jest-areszt-dla-posla-pis-marcina-romanowskiego> (dostęp: 11.12.2024).

3. Brak skargi legalnego Prokuratora Krajowego

Wydana na podstawie konstytucyjnego upoważnienia z art. 105 ust. 6 ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁷⁷ w art. 7b stanowi, że „wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się **za pośrednictwem Prokuratora Generalnego**”.

Zgodnie z art. 17 § 1 pkt 9 Kodeksu postępowania karnego (KPK), „nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy brak wymaganego zezwolenia na ściganie lub **wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej**, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Zajście tej okoliczności, zgodnie z art. 439 § 1 pkt 9 KPK stanowi jedną z bezwzględnych przyczyn odwoławczych. Stanowi to podstawę do uchylenia wszelkich orzeczeń, które zostałyby wydane wobec Romanowskiego przez sąd I instancji na podstawie wadliwie podpisanych wniosków.

Uchwałą z dnia 27 września 2024 r. (sygn. I KZP 3/24)²⁷⁸ Sąd Najwyższy orzekł, że przywrócenie do służby prokuratora Dariusza Barskiego i powołanie go na Prokuratora Krajowego w 2022 r. – wbrew insynuacjom Bodnara – miało wiążącą podstawę prawną i było skuteczne, a zatem Prokuratorem Krajowym w 2024 r. wciąż jest Dariusz Barski, a nie Dariusz Korneluk. Dnia 27 września Prokuratura Krajowa bezzasadnie stwierdziła, że uchwałą SN „nie jest uchwałą Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 441 kpk. Stanowisko to nie wywołuje skutków prawnych, ponieważ zostało podjęte przez osoby nieuprawnione”²⁷⁹. 27 listopada Izba Karna Sądu Najwyższego odmówiła podjęcia osobnych uchwał zarówno w sprawie Korneluka, jak i jego poprzednika Jacka Bilewicza (sygn. I KZP 6/24²⁸⁰ oraz I KZP 7/24²⁸¹), „uzasadniając to tym, że zadane przez Sąd Apelacyjny pytania były źle skonstruowane. Według Sądu Najwyższego, były one kazuistyczne i ukierunkowane na rozstrzygnięcie przez SN konkretnej sprawy, a nie zagadnienia prawnego”²⁸². Oznacza to, że – niezależnie od niewiążących interpretacji Bodnara²⁸³ – uchwała 27 września pozostaje wciąż aktualna. Również Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 22 listopada 2024 r. (sygn. akt SK 13/24²⁸⁴) potwierdził prawidłowość stanowiska Barskiego.

Tymczasem wnioski o ściganie M. Romanowskiego były podpisane przez Dariusza Korneluka, nie Dariusza Barskiego. W związku z uchwałą SN, 4 października²⁸⁵ grupa posłów Klubu Parlamentarnego

277 Tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 907.

278 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2024 r., sygn. I KZP 3/24, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20kzp%203-24-1.pdf> (dostęp: 11.12.2024).

279 Oświadczenie Prokuratury Krajowej w sprawie dzisiejszego stanowiska wyrażonego w Sądzie Najwyższym, 27.09.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/oswiadczenie-prokuratury-krajowej-w-sprawie-dzisiejszego-stanowiska-wyrazonego-w-sadzie-najwyzszym> (dostęp: 11.12.2024).

280 I KZP 6/24, 27.11.2024, https://www.sn.pl/sprawy/SitePages/Zagadnienia_prawne_SN.aspx?ItemSID=1953-301f4741-66aa-4980-b9fa-873e90506a11&ListName=Zagadnienia_prawne (dostęp: 11.12.2024).

281 I KZP 7/24, 27.11.2024, https://www.sn.pl/sprawy/SitePages/Zagadnienia_prawne_SN.aspx?ItemSID=1964-301f4741-66aa-4980-b9fa-873e90506a11&ListName=Zagadnienia_prawne (dostęp: 11.12.2024).

282 Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwał w sprawie statusu prokuratora Dariusza Barskiego. Instytut Ordo Iuris uczestniczył w postępowaniu, 29.11.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/sad-najwyzszy-odmowil-podjecia-uchwal-w-sprawie-statusu-prokuratora-dariusza> (dostęp: 11.12.2024).

283 Informacja o pisemnym uzasadnieniu postanowień Sądu Najwyższego w sprawach o sygn. I KZP 6/24 i I KZP 7/24, 04.12.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-pisemnym-uzasadnieniu-postanowien-sadu-najwyzszego-w-sprawach-o-sygn-i-kzp-624-i-i-kzp-724> (dostęp: 11.12.2024).

284 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2024 r., sygn. akt SK 13/24, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/ograniczenie-do-dwoch-miesiecy-prawa-prokuratora-w-stanie-spczynku-do-powrotu-na-swoj-wniosek-do-sluzby-3> (dostęp: 11.12.2024).

285 Rafał Bochenek, <https://x.com/RafalBochenek/status/1842243160065417540> (dostęp: 11.12.2024).

PiS złożyła w Sejmie projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności wszystkich 12 uchwał podjętych przez Sejm w dniu 12 lipca 2024 r. w sprawie Marcina Romanowskiego²⁸⁶.

4. Podsumowanie

Proceduralne naruszenia popełnione przez poszczególnych funkcjonariuszy i urzędników podległych Adamowi Bodnarowi przy sprawie Marcina Romanowskiego wykraczają poza skalę krajową, sięgając aż do poziomu konwencji międzynarodowych. Immunitet posła Romanowskiego został naruszony w tej sprawie na dwa sposoby – po pierwsze, zignorowano jego szczególny status, który posiadał nie tylko jako parlamentarzysta, czyli reprezentant narodu względem władzy wykonawczej, ale także jako wybrany 18 stycznia 2024 r. członek Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, czyli reprezentant narodu względem instytucji międzynarodowej. Poprzez jego bezprawne zatrzymanie naruszony został autorytet PACE, które już od 2021 r. wyraźnie podkreśla, że immunitet jego członków obejmuje cały rok parlamentarny. Po drugie, procedura pozbawienia go immunitetu parlamentarnego, dokonana uchwałami Sejmu z dnia 12 lipca 2024 r., została wszczęta przez osobę nieuprawnioną – prokuratora Dariusza Korneluka, który fałszywie, wbrew ustawie, przedstawia się jako Prokurator Krajowy, podczas gdy w rzeczywistości wciąż pozostaje nim inna osoba – Dariusz Barski. Nie rozsądzając, czy mieliśmy tutaj do czynienia z brakiem należytej staranności, czy celowym manifestowaniem brutalnej siły wobec przeciwników politycznych, sprawa ta jest symboliczna, bo pokazuje poziom lekceważenia, jakim obóz rządzący darzy obowiązujące procedury.

286 Poselski projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego, SH-021-116/24, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-021-116-2024/\\$file/10-021-116-2024.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-021-116-2024/$file/10-021-116-2024.pdf) (dostęp: 11.12.2024).

Nikodem Bernaciak

12. Naruszenia związane z tymczasowym aresztowaniem księdza Michała Olszewskiego

Główne tezy:

- W dniach od 26 marca do 24 października 2024 r. w areszcie tymczasowym przebywał, zatrzymany ksiądz Michał Olszewski – prezes fundacji „Profeto”, która otrzymała z rządowego Funduszu Sprawiedliwości kilkadziesiąt milionów złotych dofinansowania na budowę ośrodka dla osób pokrzywdzonych „Archipelag” w Warszawie.
- Według relacji zarówno zatrzymanego, jak i jego obrońcy, kapłan wielokrotnie spotykał się z fatalnym traktowaniem ze strony służb – duchownemu komplikowano kontakt z adwokatem, bezzasadnie założono kajdanki, przez kilkadziesiąt godzin odmawiano jedzenia oraz utrudniano korzystanie z toalety.
- Prokuratorzy Adama Bodnara usiłowali także bezprawnie pozbawić księdza Olszewskiego ustanowionego przez niego samego obrońcy – adwokata Krzysztofa Wąsowskiego – sugerując, że jest w tej sprawie świadkiem, a nie obrońcą.
- Postępowanie służb podległych ministrowi sprawiedliwości Adamowi Bodnarowi i ministrowi spraw wewnętrznych i administracji Marcinowi Kierwińskiemu naruszało szereg gwarancji określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego – Konstytucji, ustaw i umów międzynarodowych.

1. Dotychczasowy przebieg postępowania

W dniu 30 stycznia 2024 r. Prokuratura Krajowa poinformowała, że tego dnia powołany został zespół śledczy do zbadania prawidłowości zarządzania i wydatkowania środków z tzw. Funduszu

Sprawiedliwości²⁸⁷. Dnia 19 lutego zostało wszczęte śledztwo²⁸⁸ w kierunku czynu z art. 231 § 1 i 2 Kodeksu karnego²⁸⁹.

Dnia 27 marca Prokuratura Krajowa poinformowała o zatrzymaniach dokonanych w dniach 26 i 27 marca (Wielki Wtorek i Wielka Środa – przeddzień Wielkiego Czwartku, który w katolickim kalendarzu liturgicznym jest świętem kapłanów) wobec „czterech byłych lub obecnych urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości”, w tym ks. Michała Olszewskiego jako prezesa fundacji „Profeto” (Fundacja Profeto.pl – Sercański Sekretariat na rzecz Nowej Ewangelizacji z siedzibą w Warszawie, KRS 0000494148). „Wyżej wskazanym osobom przedstawiono zarzuty o to, że działając wspólnie i w porozumieniu doprowadzili do udzielenia wsparcia finansowego fundacji «Profeto», pomimo tego, że fundacja ta nie spełniała warunków formalnych i merytorycznych do uzyskania dotacji. Działania podejrzanych miały polegać między innymi na poświadczaniu nieprawdy w dokumentacji co do spełniania wymogów formalnych, a nadto na zawyżaniu punktacji w zakresie realizacji wymagań i warunków merytorycznych”²⁹⁰. Dnia 28 marca Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie wydał postanowienie o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci 3-miesięcznego tymczasowego aresztowania. Na postanowienie to zostało złożone zażalenie²⁹¹, jednak postanowieniem z 30 kwietnia Sąd Okręgowy w Warszawie IX Wydział Karny-Odwoławczy utrzymał w mocy postanowienie Sądu Rejonowego, uznając zażalenie za niezasadne. Sąd jednocześnie odroczył sporządzenie uzasadnienia, co ostatecznie miało miejsce dopiero w drugiej połowie maja²⁹².

Dnia 4 czerwca ks. Olszewskiemu przedstawiono dwa nowe zarzuty dotyczące „prania brudnych pieniędzy” z art. 299 Kodeksu karnego²⁹³, w związku z czym 11 czerwca wystąpiono do Sądu Okręgowego z wnioskiem o przedłużenie tymczasowego aresztowania²⁹⁴. Dnia 20 czerwca Sąd Okręgowy przychylił się do wniosku prokuratury²⁹⁵, jednak obrońcy ks. Olszewskiego złożyli zażalenie na to postanowienie. Dnia 10 lipca minister sprawiedliwości Adam Bodnar wydał oświadczenie, zgodnie z którym ks. Olszewski i inne osoby „działając wspólnie i w porozumieniu doprowadzili do udzielenia wsparcia finansowego ww. fundacji, pomimo tego, że fundacja ta nie spełniała warunków formalnych i merytorycznych do uzyskania dotacji. Działania podejrzanych miały polegać między innymi na poświadczaniu nieprawdy w dokumentacji co do spełniania wymogów formalnych, a nadto na zawyżaniu punktacji w zakresie realizacji wymagań i warunków merytorycznych. Materiał dowodowy wskazuje, że urzędnicy byli w pełni świadomi, że fundacja ta nie spełnia wymaganych warunków, a nadto podejmowali działania wspólnie i w porozumieniu z wnioskodawcą. Działania te skutkowały wyrządzeniem szkody w łącznej kwocie ponad 66 mln zł”, w związku z czym

287 Informacja o powołaniu zespołu ds. zbadania nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości, 30.01.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-powolaniu-zespołu-ds-zbadania-nieprawidłowości-w-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

288 Informacja o czynnościach w śledztwie dotyczącym nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości, 26.03.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-czynnościach-w-śledztwie-dotyczącym-nieprawidłowości-w-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

289 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 17.

290 Informacja o zarzutach przedstawionych w śledztwie dotyczącym Funduszu Sprawiedliwości, 27.03.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-zarzutach-przedstawionych-w-śledztwie-dotyczącym-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

291 Informacja o toku śledztwa dotyczącego Funduszu Sprawiedliwości, 09.04.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-toku-śledztwa-dotyczącego-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

292 Informacja o postanowieniach Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości, 22.05.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-postanowieniach-sadu-okręgowego-w-warszawie-w-sprawie-nieprawidłowości-w-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

293 Informacja o uzupełnieniu zarzutów Michałowi O. w śledztwie dotyczącym nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości, 05.06.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-uzupełnieniu-zarzutów-michałowi-o-w-śledztwie-dotyczącym-nieprawidłowości-w-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

294 Nowe zarzuty w śledztwie dotyczącym nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości, 11.06.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/nowe-zarzuty-w-śledztwie-dotyczącym-nieprawidłowości-w-funduszu-sprawiedliwości> (dostęp: 09.12.2024).

295 S. Białach, Afera w Funduszu Sprawiedliwości. Decyzja sądu w sprawie aresztu dla księdza Michała Olszewskiego, 20.06.2024, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/afery-w-funduszu-sprawiedliwości-decyzja-sadu-w-sprawie-aresztu-ks-michała/hcxndqy> (dostęp: 09.12.2024).

zastosowano wobec nich „środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, którego stosowanie było następnie przedłużane. Sądy stosujące i przedłużające tymczasowe aresztowanie wobec ww. podejrzanych wskazywały, iż zachodzi duże prawdopodobieństwo, iż podejrzani popełnili zarzucane im przestępstwa, a nadto zachodzi realna groźba wymierzenia im surowej kary oraz realna obawa bezprawnego wpływania na tok postępowania”²⁹⁶.

Dnia 31 lipca Sąd Apelacyjny w Warszawie zdecydował o skróceniu aresztu²⁹⁷. Dopiero 24 października Sąd Apelacyjny uwzględnił zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego²⁹⁸, a już następnego dnia ks. Michał Olszewski, wraz z dwiema urzędniczkami Ministerstwa Sprawiedliwości Urszulą Dubejko oraz Karoliną Kucharską²⁹⁹, opuścił areszt³⁰⁰. Dnia 15 listopada prokurator wyłączył ze śledztwa w sprawie nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości materiały dotyczące ks. Olszewskiego i 8 innych podejrzanych³⁰¹. Dnia 9 grudnia prokurator Prokuratury Krajowej Piotr Woźniak zapowiedział, że akt oskarżenia zostanie przygotowany dopiero „na przełomie stycznia i lutego”³⁰² [2025 roku].

Dnia 1 lipca portal wPolityce.pl opublikował obszernie fragmenty listu ks. Michała Olszewskiego, napisanego w areszcie. Z jego treści wynika, że wobec duchownego, w ciągu zatrzymania oraz trwającego ponad pół roku okresu tymczasowego aresztowania, naruszono cały szereg przepisów postępowania karnego³⁰³. W dniu 6 września 2024 r. opinię amicus curiae w tej sprawie złożył Instytut Ordo Iuris³⁰⁴. Tymczasem dopiero po upływie dwóch i pół miesiąca, 16 września, Prokuratura Rejonowa Warszawa – Mokotów w Warszawie wszczęła śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków poprzez stosowanie wobec księdza Olszewskiego przemocy psychicznej oraz nieprawidłowego postępowania z zatrzymanym, a następnie osadzonym, zmierzających do jego celowego udręczenia³⁰⁵.

2. Naruszenie art. 245 § 1 Kodeksu postępowania karnego

W liście ks. Olszewskiego z 1 lipca czytamy: „Po schodach na strych wbiegli mężczyźni w kominiarkach, usiadłem na łóżku, zostałem zakuty w kajdanki na plecach, po czym funkcjonariusz ABW (chyba dowodzący akcją) wylegitymował się, pokazał mi nakaz aresztowania, a następnie położył

296 Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie dezinformacji dotyczącej wyjaśniania afery Funduszu Sprawiedliwości, 10.07.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-ministra-sprawiedliwosci-w-sprawie-dezinformacji-dotyczacej-wyjasniania-afery-funduszu-sprawiedliwosci> (dostęp: 09.12.2024).

297 Sąd skrócił areszt dla ks. Michała Olszewskiego, 31.07.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/sad-skroutil-areszt-dla-ks-michala-olszewskiego-0> (dostęp: 09.12.2024).

298 Ks. Olszewski może warunkowo wyjść z aresztu. Sąd deklaruje wpłaty kaucji, 24.10.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ks-olszewski-moze-warunkowo-wyjsc-z-aresztu-sa-deklaracje-wplaty-kaucji> (dostęp: 09.12.2024).

299 Pełnych nazwisk wszystkich trojga podejrzanych używa publicznie ich obrońca, adw. Krzysztof Wąsowski, co pozwala domniemywać, że wyrazili oni zgodę na ich publikację zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (tekst jednolity: Dz.U. 2018 poz. 1914). Por. 20.11.2024, <https://x.com/KaW1944/status/1859140213311779318> (dostęp: 09.12.2024).

300 Ks. Olszewski oraz dwie urzędniczki, podejrzani w śledztwie dot. Funduszu Sprawiedliwości, opuścili areszt, 25.10.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ks-olszewski-oraz-dwie-urzedniczki-podejrzani-w-sledztwie-dot-funduszu-sprawiedliwosci> (dostęp: 09.12.2024).

301 Informacja o wyłączeniu ze śledztwa dotyczącego nieprawidłowości w Funduszu Sprawiedliwości materiałów w zakresie 9 podejrzanych, 21.11.2024, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-wylaczeniu-ze-sledztwa-dotyczacego-nieprawidlowosci-w-funduszu-sprawiedliwosci-materialow-w-zakresie-9-podejrzanych> (dostęp: 09.12.2024).

302 Prokuratura przygotowuje akt oskarżenia ws. Funduszu Sprawiedliwości, 09.12.2024, <https://wiadomosci.wp.pl/prokuratura-przygotowuje-akt-oskarzenia-ws-funduszu-sprawiedliwosci-7101448205810304a> (dostęp: 09.12.2024).

303 Groźby, sztychery, bluzy współwiewniów. UJAWNIAMY cały list ks. Olszewskiego! „Dziś nie wróci pan do domu”, 01.07.2024, <https://wpolityce.pl/polityka/697371-ujawniamy-list-ks-olszewskiego-grozbybluzgi-wspolwiewniow> (dostęp: 09.12.2024).

304 Trwa proces ks. Olszewskiego. Ordo Iuris składa opinię „przyjaciela sądu”, 06.09.2024, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/trwa-proces-ks-olszewskiego-ordo-iuris-sklada-opinie-przyjaciela-sadu> (dostęp: 09.12.2024).

305 Prokuratura Rejonowa Warszawa Mokotów w Warszawie wszczęła śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków na szkodę Michała O., 16.09.2024, <https://www.gov.pl/web/po-warszawa/prokuratura-rejonowa-warszawa-mokotow-w-warszawie-wszczela-sledztwo-w-sprawie-przekroczenia-uprawnien-i-niedopelnienia-obowiazkow-na-szkode-michala-o> (dostęp: 09.12.2024).

na moich kolanach białą kartkę A4 zatytułowaną «prawa osoby zatrzymanej». Jednym z punktów był «niezwłoczny kontakt (z treści zrozumiałem, że mój bezpośredni) z adwokatem». Gdy chciałem zadzwonić do adwokata, oznajmiono mi, że uczyni to dowodzący, a nie ja — relacjonował duchowny. Po kłótni odmówiłem podpisania «praw» i wskazałem na mój telefon, w którym znajdował się numer do Mecenasa Krzysztofa Wąsowskiego. Pan dowodzący (tak go będę nazywał) przeszukał mój telefon i znalazł numer. Zadzwonił, poinformował Mecenasa, że zostałem zatrzymany. Na pytanie Mecenasa: «gdzie?» odpowiedział: «W Małopolsce» i się rozłączył».

Tymczasem, zgodnie z art. 245 § 1 Kodeksu postępowania karnego³⁰⁶, „zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednią z nimi rozmowę; w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, zatrzymujący może zastrzec, że będzie przy niej obecny”. Rozporządzenie dotyczące Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego³⁰⁷ również przewiduje, że funkcjonariusz ABW niezwłocznie po zatrzymaniu osoby informuje osobę zatrzymaną o jej prawach, w szczególności przez przekazanie jej pouczenia na piśmie o uprawnieniach zatrzymanego w postępowaniu karnym, zgodnego ze wzorem określonym na podstawie art. 244 § 5 KPK, a także na żądanie osoby zatrzymanej podejmuje czynności mające na celu realizację przysługujących jej praw, o których mowa w pkt 1.

W doktrynie podnosi się z kolei, że: „kontakt zatrzymanej osoby podejrzanej, w wypadku której zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przestępstwa, z adwokatem lub radcą prawnym jest kluczowy dla zapewnienia prawa do skutecznej obrony w trakcie całego postępowania karnego. Informacje uzyskane we wstępnym stadium postępowania karnego, a więc jeszcze przed postawieniem zarzutów, mogą mieć kluczowe znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie zatrzymanego”³⁰⁸. Sąd Najwyższy także stwierdza w ślad za innym komentarzem, że „niezwłoczny kontakt z adwokatem powinien zostać umożliwiony tak szybko po zatrzymaniu, jak to jest, z technicznego punktu widzenia, wykonalne”³⁰⁹. Wydaje się zatem, że prawo księdza Olaszewskiego do bezpośredniego kontaktu z adwokatem zostało w opisywanej sprawie naruszone i bezprawnie ograniczone do kontaktu pośredniego.

3. Naruszenie art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o ABW³¹⁰, funkcjonariusz ABW może użyć środków przymusu bezpośredniego – w tym kajdanek, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego³¹¹ – lub wykorzystać te środki, tylko w przypadkach, o których mowa w art. 11 pkt 1–6 i 8–14 tej ustawy. Te przypadki to konieczność:

306 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 37.

307 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania niektórych czynności przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz.U. 2020 poz. 64.

308 K. T. Boratyńska, art. 245 [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2016, s. 601.

309 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt III KK 64/11, <https://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/Orzeczenia1/III%20KK%2064-11.pdf> (dostęp: 09.12.2024).

310 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 812.

311 Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tekst jednolity: Dz.U. 2024 poz. 383.

- 1) wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem;
- 2) odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby;
- 3) przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby;
- 4) przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego;
- 5) przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia;
- 6) ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego;
- 8) przeciwdziałania niszczeniu mienia;
- 9) zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia;
- 10) ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą;
- 11) zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą;
- 12) pokonania biernego oporu;
- 13) pokonania czynnego oporu;
- 14) przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji.

W doktrynie podkreśla się, że „dla oceny proporcjonalności użycia kajdanek podstawową zasadę stanowi zasada adekwatności (proporcjonalności) użycia środków przymusu bezpośredniego [o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego], oraz zasada szkody minimalnej [o której mowa w art. 7 ust. 1-4 tej ustawy]”³¹². Tymczasem w żadnym z komunikatów dotyczących sprawy księdza Olszewskiego nie wskazano, jakoby swoim zachowaniem wypełniał on którąkolwiek z przesłanek przewidzianych w przytoczonym wyżej art. 11 ustawy. Sam Adam Bodnar w 2021 r., jeszcze jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazywał, że przy stosowaniu środków przymusu bezpośredniego, w tym także kajdanek, „spełnione muszą zostać trzy, podstawowe zasady ich użycia – subsydiarności, proporcjonalności oraz minimalizacji szkód”³¹³. Cytował przy tym swoje wcześniejsze stanowisko z 2020 r., zgodnie z którym „ustalenia poczynione przez pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w trakcie wizytacji policyjnych miejsc detencji wskazują jednakże, że omówione powyżej zasady nie są w praktyce przestrzegane”, a „w zdecydowanej większości przypadków, poprzez zapinanie kajdanek z tyłu, charakter użycia tego środka nie jest już prewencyjny”³¹⁴. Tym samym, również zakucie księdza Olszewskiego w kajdanki z tyłu należy uznać za bezprawne jako naruszające zasady użycia środka przymusu bezpośredniego.

312 J. Kudła, *Użycie przez Policję właściwego rodzaju kajdanek w związku z zatrzymaniem osoby*, 2021, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/uzycie-przez-policje-wlasciwego-rodzaju-kajdanek-w-470154840> (dostęp: 09.12.2024).

313 *Zapewnić większą ochronę przed torturami w Polsce. RPO prosi Marszałka Senatu o zmianę prawa*, 30.06.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zapewnic-wieksza-ochrone-przed-torturami-w-polsce-rpo-prosi-marszalka-senatu-o-zmiane-prawa> (dostęp: 09.12.2024).

314 *„Kajdanki to nie ułatwienie dla policji”. O ich nadużywaniu w konwojach i na komisariatach RPO pisze do MSWiA*, 22.01.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kajdanki-nie-ulatwienie-dla-policji-o-ich-naduzywaniu-w-konwojach-i-na-komisariatach-rpo> (dostęp: 09.12.2024).

4. Naruszenie zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania, gwarantowanego przez Konstytucję RP oraz konwencje

Ksiądz Olszewski w swoim liście pisał także: „W drodze miałem prośbę, bym mógł na MOP-ie skorzystać z WC. Usłyszałem, że za chwilę zjedziemy na stację benzynową. Prosiłem, by było to na MOP-ie, gdyż tam nie ma ludzi, a widziałem, jaką radość mieli funkcjonariusze (szczególnie pani) z tego, co dzieje się od rana w mediach. Zrozumiałem więc, że operacja jest też medialna i na szeroką skalę. Chciałem uniknąć ludzi. Niestety, nie uwzględniono mojej prośby. Konwój wjechał na sygnale na Orlen [...]. Mnie w kajdankach zaprowadzono do WC na stacji, a po opuszczeniu WC funkcjonariusze ABW zamawiali sobie hot dogi, a ja stałem skuty na środku sklepu na stacji. Ludzie robili mi oraz funkcjonariuszom w kominiarkach zdjęcia. [...] Od 6 rano, przez cały dzień (nawet przy czynnościach fizjologicznych) byłem skuty. Ani na chwilę nie zdjęto mi kajdanek. Usłyszałem, że o tej porze nie ma ani kolacji, ani wody. Ubłagałem pół butelki wody z kranu, przyniesionej w butelce, która stała w celi. Rano, kiedy prosiłem, by zaprowadzono mnie do WC, usłyszałem: «Lej do niej»”.

Tymczasem art. 40 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁵ stanowi, że „nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu”. Analogiczny zakaz zawierają także art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³¹⁶, art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³¹⁷ oraz art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³¹⁸; zakazowi temu poświęcona jest także cała osobna Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur³¹⁹, która definiuje tortury jako „każde działanie, którym jakiegokolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą”. Art. 41 ust. 4 polskiej ustawy zasadniczej wspomina także, że „każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny”. Nie ulega wątpliwości, że odmawianie księdzu Olszewskiemu przez funkcjonariuszy normalnego wykonywania podstawowych czynności fizjologicznych spełniało znamiona niehumanitarnego (niehumanitarnego) lub poniżającego traktowania i należy traktować je w kategoriach naruszenia postanowień Konstytucji oraz wiążących Polskę umów międzynarodowych.

5. Usiłowanie przesłuchania obrońcy jako świadka – naruszenie art. 178 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego

Jeszcze 26 marca adw. Krzysztof Wąsowski, zgodnie z art. 73 Kodeksu postępowania karnego, został ustanowiony obrońcą przez księdza Michała Olszewskiego oraz Urszulę Dubejko. Artykuł 178 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego ustanawia bezwzględny zakaz dowodowy, polegający na tym,

315 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

316 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 396.

317 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

318 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

319 Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r., Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378.

że obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1 kodeksu, co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę, nie wolno przesłuchiwać jako świadka. Tymczasem w opisywanej sprawie doszło do wielokrotnego usiłowania sprzeniewierzenia się temu zakazowi przez osoby prowadzące postępowanie. Już 11 kwietnia mec. Wąsowski otrzymał od Prokuratury wezwanie na przesłuchanie w charakterze świadka, o czym natychmiast powiadomił Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej i prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej. Dnia 19 kwietnia stawiał się jednak na przesłuchanie, by przypomnieć prokuratorowi, że w celu przesłuchania adwokata w charakterze świadka, koniecznym jest uprzednie wydanie postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej, które jednak może zostać wydane wyłącznie wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a taka przesłanka, zdaniem mec. Wąsowskiego, nie zachodziła w niniejszej sprawie³²⁰.

Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej już 17 kwietnia, a zatem jeszcze przed terminem przesłuchania, wystosował pismo do Prokuratury Krajowej, w którym jednoznacznie wskazał, że wezwanie mec. Wąsowskiego w charakterze świadka stanowi działanie zmierzające do naruszenia tajemnicy obrończej³²¹. Tymczasem przez kolejne miesiące prokuratura podtrzymywała swoje dotychczasowe stanowisko, czego zwieńczeniem było pismo prokuratora Piotra Woźniaka z 30 października, w którym sugeruje on, że skoro mec. Wąsowski jest świadkiem, a nie obrońcą, to „dalsze reprezentowanie przez Pana podejrzanych (...) rodzi negatywne konsekwencje procesowe dla wskazanych podejrzanych”³²². Mec. Wąsowski podkreśla, że prokuratura nie zachowywała konsekwencji w swoich działaniach – już przy pierwszej czynności procesowej w Prokuraturze Krajowej Wąsowski został dopuszczony do czynności w charakterze obrońcy (a nie świadka, który nie mógłby mieć dostępu do akt aresztowych), a 15 listopada został zawiadomiony przez Prokuraturę Krajową o wyznaczeniu terminu dostępu do akt postępowania przygotowawczego, zgodnie z art. 321 § 1 Kodeksu postępowania karnego, a taki dostęp również mogą posiadać jedynie podejrzani i ich obrońcy, a nie świadkowie³²³. Podsumowując, prokuratorzy Adama Bodnara prawdopodobnie zdają sobie sprawę z wewnętrznej sprzeczności swoich działań oraz faktu, że, usiłując naruszyć pośrednio lub bezpośrednio bezwzględny zakaz dowodowy z art. 178 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego, ostentacyjnie łamią prawo.

6. Podsumowanie

Działania prowadzone przez prokuratorów Adama Bodnara wobec księdza Michała Olszewskiego przez funkcjonariuszy służb podległych zarówno ministrowi sprawiedliwości, jak i ministrowi spraw wewnętrznych i administracji Marcinowi Kierwińskiemu (do 13 maja 2024 r. był on ministrem, któremu podlega ABW) naruszało szereg gwarancji określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego – Konstytucji, Kodeksu postępowania karnego, ustawy o środkach przymusu bezpośredniego, ustawy o ABW, Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiej Konwencji Praw

320 B. Aleksowska, *Adwokat przymuszony do zeznań jako świadek. „Tajemnica adwokacka i obrończa była świętością, dziś jest deptana”*, 23.08.2024, <https://konfrontacja.com.pl/panorama/adwokat-przymuszony-do-zeznan-jako-swiadek-tajemnica-adwokacka-i-obroncza-byla-swietoscia-dzis-jest-deptana> (dostęp: 09.12.2024).

321 B. Aleksowska, *Adwokatura reaguje na materiał „Konfrontacji” o sprawie mec. Wąsowskiego. „Prokuratura łamie tajemnicę obrończą, niezbędne są zmiany w przepisach”*, 29.08.2024, <https://konfrontacja.com.pl/panorama/adwokatura-reaguje-na-material-konfrontacji-o-sprawie-mec-wasowskiego-prokuratura-lamie-tajemnice-obroncza-niezbedne-sa-zmiany-w-przepisach> (dostęp: 09.12.2024).

322 W. Biedroń, *UJAWNIAJMY. Bodnarowcy chcą się pozbyć Wąsowskiego! Jest mocna odpowiedź obrońcy ks. Olszewskiego!*, 04.11.2024, <https://wpolityce.pl/polityka/711954-ujawniamy-bodnarowcy-chca-pozbawic-ks-olszewskiego-obrony> (dostęp: 09.12.2024).

323 K. Wąsowski, <https://x.com/KaW1944/status/1859140213311779318> (dostęp: 09.12.2024).

Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur. Niezależnie od materii, która ostatecznie znajdzie się w treści aktu oskarżenia, nadużycia dokonane w stosunku do księdza Olszewskiego i jego obrońcy wskazują jasno, że prokuratorom zależy nie na rzetelnych efektach, ale na podtrzymywaniu psychologicznego efektu zastraszającego wobec wszystkich osób zaangażowanych w Fundusz Sprawiedliwości do 2023 roku.

Julia Książek, Marek Puzio

13. Nieuznawanie niewygodnych dla władzy wyroków

Główne tezy:

- Członkowie rządu uznają bądź nie uznają orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, w zależności od sytuacji.
- Tego rodzaju praktyki godzą w wyrażone w Konstytucji RP zasady praworządności oraz podziału i równouprawnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.
- Działania poszczególnych członków rządu można interpretować jako próbę podporządkowania sądownictwa interesom politycznym.

1. Wprowadzenie

Obserwowane w ostatnim czasie przypadki wybiórczego respektowania wyroków Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego przez przedstawicieli władzy w Polsce stanowią poważne zagrożenie dla fundamentów państwa prawa. Sytuacja, w której organy państwowe respektują jedynie te orzeczenia, które są zgodne z ich interesami politycznymi, podważa zaufanie obywateli do niezależności sądów i skuteczności systemu prawnego. W szczególności Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny Adam Bodnar, który w przeszłości respektował wyroki Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, obecnie pomija te, które są niekorzystne dla interesu politycznego reprezentowanej przez siebie partii. Podobnie Marszałek Sejmu Szymon Hołownia kwestionuje orzeczenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, uznając ją za nieuprawniony organ³²⁴, jednocześnie akceptując inne uchwały tej samej izby - np. uchwałę tej izby stwierdzającą ważność wyborów parlamentarnych, po których aktualnie rządzący obóz objął władzę, której nikt z beneficjentów tej uchwały nie zakwestionował³²⁵.

324 Szymon Hołownia o postanowieniu SN ws. Wąsika: Czekam na odpowiedź z innej izby, <https://www.rp.pl/polityka/art39656951-szymon-holownia-o-postanowieniu-sn-ws-wasika-nie-wiem-na-jakiej-podstawie-je-wydano>, dostęp: 5.12.2024 r.

325 Hołownia: Uznaję orzeczenie SN o ważności wyborów, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1487588,holownia-ruch-trzaskowskiego-waznosc-wyborow.html>, dostęp: 5.12.2024 r.

2. Hipokryzja w obliczu prawa – przypadek Adama Bodnara

Postawa przedstawicieli władzy wobec orzeczeń sądowych budzi poważne wątpliwości co do ich zaangażowania w przestrzeganie zasad państwa prawa. Najbardziej jaskrawym przykładem takiej postawy jest zachowanie Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Adama Bodnara. Z jednej strony minister ten niejednokrotnie publicznie krytykował wyroki sądów, które jego zdaniem były nieprawidłowe lub niekorzystne dla jego politycznych sojuszników. Z drugiej strony, kiedy to sam był beneficjentem korzystnych dla niego orzeczeń, bez wahania je akceptował i w pełni respektował.

2.1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 20/20

Szczególnie wymownym przykładem takiej postawy jest sprawa dotycząca wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 roku (sygn. K 20/20³²⁶). Wówczas to Trybunał orzekł, że przepis pozwalający Rzecznikowi Praw Obywatelskich na pełnienie swoich funkcji po upływie kadencji, do czasu wyboru następcy, jest niezgodny z Konstytucją, jednak odroczył datę utraty mocy obowiązującej badanego przepisu o 3 miesiące (chodzi o art. 3 ust. 6 ustawy o RPO, który jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 Konstytucji). Adam Bodnar, pełniący wówczas funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, bez zastrzeżeń zaakceptował ten wyrok i poinformował o tym opinię publiczną. W komunikacie swojego Biura podziękował wszystkim, którzy go wspierali, i zapewnił, że instytucja, którą kierował, „będzie nadal działać na rzecz ochrony praw obywateli³²⁷”. To pokazuje, że Adam Bodnar, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, nie podważał legalności wyroków Trybunału Konstytucyjnego w 2021 r., mimo, iż wyrok ten był wydany w składzie: sędziowie Julia Przyłębska, Stanisław Piotrowicz, Justyn Piskorski (określany przez obecny rząd mianem „dublera”), Bartłomiej Sochański i Wojciech Sych. Tymczasem, już jako Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny, nie wahał się podważać legalności działalności Trybunału Konstytucyjnego następującymi słowami: „(...) Na razie każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest publikowane w Dzienniku Ustaw z adnotacją, że wyroki zostały wydane z naruszeniem podstawowej zasady dotyczącej wyboru sędziów, bo w składzie obecnego TK zasiada osoba nieuprawniona, więc jest on organem pozbawionym konstytucyjnych cech³²⁸.”

2.2. Zabezpieczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odwoływania prezesów sądów

Przykładem podważania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest odmowa uznania przez Ministra Sprawiedliwości postanowienia zabezpieczającego Trybunału Konstytucyjnego³²⁹ z dnia 1 lutego 2024 r. (sygn. Ts 19/24) dotyczącego odwoływania prezesów sądów³³⁰. Zgodnie z zabezpieczeniem minister sprawiedliwości nie może odwoływać prezesów i wiceprezesów sądów bez zgody Krajowej Rady Sądownictwa do czasu wydania przez TK wyroku dotyczącego przepisów mających regulować te kwestie. W reakcji na orzeczenie Trybunału Adam Bodnar stwierdził: „TK może wydawać różnego

326 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. sygn. akt K 20/20, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210000696/O/D20210696.pdf>, dostęp: 12.11.2024 r.

327 Komunikat Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.04.2021 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rozprawa-przed-tk-mandat-rpo-odroczenie-13-kwietnia>, dostęp: 12.11.2024 r.

328 Adam Bodnar o zmianach w Trybunale Konstytucyjnym: uważam, że uchwała jest niewystarczająca, <https://www.pap.pl/aktualnosci/adam-bodnar-o-zmianach-w-trybunale-konstytucyjnym-uwazam-ze-uchwala-jest>, dostęp: 2.12.2024 r.

329 TK: Odwołanie prezesa sądu bez udziału KRS – niekonstytucyjne, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/odwoywanie-prezesow-sadow-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego,527560.html>, 2.12.2024 r.

330 Bodnar o zabezpieczeniu TK ws. prezesów sądów: Nie będę tego uznawał, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/wydarzenia/bodnar-o-zabezpieczeniu-tk-ws-prezesow-sadow-nie-bede-tego-uznawal,831320.html>, 2.12.2024 r.

rodzaju postanowienia, natomiast powstaje pytanie o ich wagę (...)", a zapytany czy będzie uznawał zabezpieczenia Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że nie może on odwoływać prezesów sądów, odpowiedział: „nie będę tego uznawał”³³¹.

W podobny sposób zachowała się Minister Edukacji Barbara Nowacka po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zawieszającego stosowanie jej rozporządzenia³³² zmieniającego zasady dotyczące organizowania lekcji religii w szkole. W komunikacie opublikowanym na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej stwierdziła wówczas, że postanowienie TK „nie wywołuje skutków prawnych”³³³.

2.3. Orzeczenie Sądu Najwyższego dotyczące niedopuszczalności cofnięcia wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sprawie ustalenia płci metrykalnej

Obecnie urzędujący Minister Sprawiedliwości kwestionuje także niektóre orzeczenia Sądu Najwyższego. Przykładem jest „nieuznawanie” postanowienia SN dotyczącego niedopuszczalności cofnięcia wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w sprawie ustalenia płci metrykalnej³³⁴. Sprawa ta ma już długą i zawiłą historię, sięgającą września 2022 roku, kiedy to Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro wystąpił z wnioskiem (sygn. III CZP 143/22³³⁵) o rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy zagadnienia prawnego w przedmiocie ustalenia kręgu osób legitymowanych biernie do udziału w procesie o zmianę lub ustalenie płci, w szczególności ustalenia tego, czy po stronie pozwanej muszą w takim procesie wystąpić, obok żyjących rodziców, nierozwiedziony małżonek lub dzieci powoda. Następnie, postanowieniem³³⁶ z 19 stycznia 2024 r. skład siedmiu sędziów przedstawił wniosek o podjęcie uchwały w tej sprawie składowi całej Izby Cywilnej uznając, że przemawia za tym m.in. rosnąca liczba związanych z tym postępowań w praktyce sądowej. Dnia 29 stycznia 2024 r. Adam Bodnar, działając jako Prokurator Generalny, cofnął wniosek o rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego, a następnie – 7 czerwca – skład całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego uznał cofnięcie wniosku za niedopuszczalne (...)”³³⁷.

Decyzja Sądu Najwyższego może być interpretowana jako stanowcze stwierdzenie, że raz postawione pytanie prawne dotyczące konstytucyjności danego przepisu lub jego wykładni nie może być arbitralnie usunięte z porządku dziennego przez Prokuratora Generalnego. To z kolei stanowi istotny element gwarancji praworządności.

Biuro Prokuratury Krajowej nie zgadzając się z orzeczeniem Sądu Najwyższego wydało komunikat³³⁸, w którym stwierdzono, że: „nieuwzględnienie przez Sąd Najwyższy cofnięcia przez Prokuratora Generalnego wniosku inicjującego postępowanie należy uznać za działanie pozbawione podstawy prawnej. Kontynuowanie przez Sąd Najwyższy postępowania i ewentualne

331 Tamże.

332 Zob. postanowienie TK z 29 sierpnia (sygn. U 10/24)

333 Stanowisko Ministra Edukacji ws. zabezpieczenia TK z 30.08.2024 r., <https://www.gov.pl/web/edukacja/stanowisko-ministra-edukacji-ws-zabezpieczenia-tk>, dostęp: 5.12.2024 r.

334 Komunikat Prokuratury Krajowej ws. postępowania dot. uzgodnienia płci z 29.10.2024 r., <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/komunikat-ws-postepowania-dot-uzgodnienia-plci2>, dostęp: 12.11.2024 r.

335 Zagadnienia prawne, III CZP 143/22, https://www.sn.pl/sprawy/SitePages/Zagadnienia_prawne_SN.aspx?ItemSID=1760-301f4741-66aa-4980-b9fa-873e90506a11&ListName=Zagadnienia_prawne&Rok=2022.

336 III CZP 143/22, Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2024 r., https://www.sn.pl/sites/Serwis_WWW/SiteAssets/Lists/Zagadnienia_prawne/AllItems/iii%20czp%20143-22.pdf.

337 III CZP 6/24 SN, Niedopuszczalne jest cofnięcie wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, 7 czerwca 2024 r. dostęp: 6.11.2024 r., https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=650-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach.

338 Komunikat ws. postępowania dot. uzgodnienia płci z 29.10. 2024 r., <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/komunikat-ws-postepowania-dot-uzgodnienia-plci2>.

wydanie rozstrzygnięcia, będzie obarczone wadą prawną³³⁹. Następnie Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny Adam Bodnar, pismem z dnia 9 sierpnia 2024 r. zawniósł o „wyłączenie ze składu orzekającego sędziów Sądu Najwyższego powołanych na stanowisko na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3)”³⁴⁰. Wnioskowi został nadany bieg poprzez skierowanie go do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Pomimo braku rozpoznania wniosku Prokurator Generalny Adam Bodnar „podtrzymuje w pełni swoje stanowisko, co do braku podstaw faktycznych i prawnych do wydania orzeczenia przez Sąd Najwyższy w tej sprawie³⁴¹”.

2.4. Stwierdzenie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego (I NSW 44/24)

Postawa Prokuratora Generalnego Adama Bodnara wobec orzeczeń, od początku objęcia władzy przez jego obóz polityczny budziła wątpliwości co do jego zaangażowania w przestrzeganie zasad państwa prawa. Jednakże, ostatnie wydarzenia związane z jego bojkotem posiedzenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz odmową przedstawienia stanowiska w sprawie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w bieżącym roku³⁴² odświeżają jeszcze głębsze problemy pojawiające się w relacjach obecnego Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości z TK i SN. Uchwałą z 3 września 2024 r., podjętą w składzie pełnej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Sąd Najwyższy stwierdził ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego³⁴³. Adam Bodnar, powołując się na wyroki europejskich trybunałów^{344 345}, kwestionujące niezależność Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, odmówił udziału w posiedzeniu i przedstawienia stanowiska Prokuratora Generalnego. Nadmienić należy, że w przeszłości, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, Bodnar bez wahania akceptował wyroki orzeczenia tej izby SN. Chodzi np. o wspomnianą już uchwałę stwierdzającą ważność wyborów parlamentarnych, po których opozycja przejęła władzę. W dniu 11 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, działając w pełnym składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na posiedzeniu jawnym, wydał uchwałę, mocą, której stwierdził ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.³⁴⁶ Nikt z obecnie rządzących nie zakwestionował tej uchwały, pomimo tego, że – zdaniem niektórych – została wydana przez „nie-sąd³⁴⁷”.

339 Tamże.

340 Tamże.

341 Tamże.

342 Sąd Najwyższy uznał ważność wyborów do PE. Bodnar bojkotuje posiedzenie IKNiSP i podważa jej legalność. Żaryn: Polityczny nihilizm, <https://wpolityce.pl/polityka/704713-sn-uznal-waznosc-wyborow-do-pe-bodnar-bojkotuje-posiedzenie>, 2.12.2024 r.

343 I NSW 44/24, Uchwała całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 3 września 2024 r., <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20nsw%2044-24.pdf>.

344 Wyrok (Wielkiej Izby) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280769&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8220663>.

345 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r., (Skarga nr 50849/21), sprawa Wałęsa przeciwko Polsce, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-235702%22%5D%7D>.

346 I NSW 1237/23, Uchwała całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 11 stycznia 2024 r., <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20nsw%201237-23.pdf>.

347 Nieuznawana izba Sądu Najwyższego stwierdziła ważność ostatnich wyborów parlamentarnych, <https://tvn24.pl/polska/wybory-2023-nieuznawana-izba-kontroli-nadzwyczajnej-sadu-najwyzszego-uznala-waznosc-wyborow-st7717551>, dostęp: 2.12.2024 r.

3. Podsumowanie

Przedstawiciele obecnego rządu nie tylko kwestionują orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub podejmują działania z nimi sprzeczne, ale uznają je bądź nie, w zależności od sytuacji. Konsekwencje takiego postępowania są niezwykle poważne. Kiedy konstytucyjni ministrowie publicznie deklarują, że nie będą respektować orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub określonych składów orzekających Sądu Najwyższego, podważają nie tylko autorytet tych organów, ale godzą w wyrażone w Konstytucji RP zasady praworządności oraz podziału i równouprawnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Nieuznawanie wyroków konstytucyjnych organów władzy sądowniczej to nie tylko problem prawny, ale także polityczny. Przytoczone działania przedstawicieli rządu można interpretować jako próbę podporządkowania sądownictwa interesom politycznym. Jest to sygnał, że w polskim środowisku politycznym istnieją tendencje do ograniczenia niezależności sądów i podporządkowania ich własnym interesom.



WSPARCIE DARZYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



wspieram.ordoiuris.pl

13 grudnia 2023 r. powołany został nowy skład Rady Ministrów utworzonej przez koalicję Koalicji Obywatelskiej, Polski 2050, Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Lewicy. Nowy polski rząd z Donaldem Tuskiem na czele, działając w oparciu o doraźne uchwały kontrolowanej przez siebie większości parlamentarnej, nieformalne „wytyczne” i opinie zaprzyjaźnionych prawników, w ciągu kolejnych miesięcy podjął liczne bezprawne działania mające na celu eliminację opozycji z przestrzeni publicznej. Aktywności te podejmowane były pod osłoną bezprawnie przejętych siłą mediów publicznych i sprzyjających władzy stacji komercyjnych oraz przy poparciu przedstawicieli Unii Europejskiej. Działania te godzą w fundamenty demokratycznego państwa prawnego, tworząc rewolucyjny porządek „sprawiedliwości okresu przejściowego” czy jak nazwał to sam Donald Tusk „demokracji walczącej”.



“Jeśli chcemy przywrócić ład konstytucyjny oraz fundamenty liberalnej demokracji, musimy działać w kategoriach demokracji walczącej. Oznacza to, że prawdopodobnie nie raz popełnimy błędy lub podejmiemy działania, które według niektórych autorytetów prawnych mogą być nie do końca zgodne z literą prawa, ale nic nie zwalnia nas z obowiązku działania”.

„Wszystko będzie zgodnie z prawem, tak jak my je rozumiemy”.

Donald Tusk



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl