

JAK WYJŚĆ Z KRYZYSU PRAWORZĄDNOŚCI

MOŻLIWE KIERUNKI DZIAŁAŃ I REFORM

Redakcja naukowa
Łukasz Bernaciński



Jak wyjść z kryzysu praworządności

Możliwe kierunki działań i reform



www.ordoiuris.pl

Jak wyjść z kryzysu praworządności
Możliwe kierunki działań i reform

Redaktor naukowy

Łukasz Bernaciński

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2025

Redaktor naukowy

Łukasz Bernaciński

Autorzy

Łukasz Bernaciński (Wstęp, Rozdziały III, IV, VII)

Zygmunt Drożdżejko (Rozdział I)

Katarzyna Gęsiak (Rozdział VI)

Andrzej Golec (Rozdział V)

Jędrzej Jabłoński (Rozdziały I–V, VIII)

Łukasz Piebiak (Rozdział II)

Krzysztof Wąsowski (Rozdział VIII)

Preprint**Opracowanie graficzne, skład i łamanie**

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych

www.ursines.pl

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Plac Bankowy 2, 00-095 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN ebook 978-83-68211-90-0

© Copyright 2025 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Spis treści

GŁÓWNE TEZY	6
WSTĘP	10
PODWAŻANIE STATUSU KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA.....	12
BEZPRAWNE ODWOŁYWANIE KIEROWNICTW SĄDÓW.....	17
RZECZNIICY DYSCYPLINARNI I SĄDOWNICTWO DYSCYPLINARNE SĘDZIÓW	21
NIEPUBLIKOWANIE WYROKÓW TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO I JEGO KONSEKWENCJE	25
PRZEJĘCIE PROKURATURY KRAJOWEJ	29
WYDANIE BEZPRAWNYCH „WYTYCZNYCH W SPRAWIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH DOSTĘPU DO PROCEDURY PRZERWANIA CIĄŻY”	32
NARUSZENIA WOLNOŚCI SUMIENIA I RELIGII W WYMIARZE EDUKACJI RELIGIJNEJ W SZKOLE	37
NARUSZENIA PRAWA DO POZYSKIWANIA INFORMACJI – PRZEJĘCIE MEDIÓW PUBLICZNYCH	42
BIOGRAMY	45

Główne tezy

- Obecny rząd podważa status Krajowej Rady Sądownictwa, ze względu na rzekomo niezgodny z Konstytucją, z prawem Unii Europejskiej oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, tryb wyboru sędziowskiej części jej członków, powołując się na orzecznictwo TSUE oraz ETPC, mimo iż Trybunał Konstytucyjny uznał, że tryb ten jest zgodny z Konstytucją, a wskazane trybunały nie mają kompetencji do oceny zgodności z konstytucją norm kreujących sposób powołania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa.
- W konsekwencji rząd uniemożliwia KRS wykonywanie jej istotnych funkcji, takich jak rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziów, czy wręcz uzurpuje sobie jej kompetencje, jak w wypadku wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku.
- Z punktu widzenia prawnego brak jest konieczności dokonywania zmian w systemie wyborów sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, lecz konieczne jest stosowanie się przez organy władzy publicznej do prawa powszechnie obowiązującego.
- Można rozważać dokonanie zmian w systemie wyborów sędziów-członków KRS jako rozwiązanie sporu politycznego, przy czym musi być zachowana zasada zwierzchniej władzy Narodu, co wyklucza powrót do systemu wyboru przez sędziów.
- Ministrowie Sprawiedliwości Adam Bodnar i Waldemar Żurek wielokrotnie odwoływali prezesów i wiceprezesów sądów z naruszeniem obecnie obowiązującej procedury, w tym ignorując skutki postanowienia zabezpieczającego, a następnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2024 r. wydanych w sprawie K 2/24.
- Działania ministrów są nielegalne i tym samym prawnie nieskuteczne co oznacza, że osobom faktycznie pozbawionym możliwości wykonywania legalnie sprawowanych funkcji powinna zostać przywrócona faktyczna możliwość ich sprawowania, a powołania dokonane na ich miejsca – za niewywołujące skutków prawnych.

- W dalszej perspektywie konieczna jest nowelizacja przepisów określających procedurę odwoływania prezesów sądów tak, by czyniły one zadość wymaganiom wynikającym z ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
- Ministrowie Sprawiedliwości Adam Bodnar i Waldemar Żurek bezprawnie ogłosili odwołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców, a następnie powołali nowe osoby na te funkcje.
- Nominatka Ministra Żurka analogicznie ogłosiła odwołanie terenowych zastępców Rzecznika przy sądach okręgowych i apelacyjnych, bez podstawy prawnej, a następnie powołanie nowych osób w to miejsce.
- Ministrowie powierzali również obowiązki sędziów sądu dyscyplinarnego bez, wymaganego prawem zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa oraz powoływali tzw. Rzeczników *ad hoc* (do konkretnej sprawy), pomimo postanowienia zabezpieczającego TK, zakazującego takiej praktyki.
- Wszystkie działania nominatów Ministrów i osób przez nich powołanych powinny zostać uznane za bezskuteczne, a osoby, którym uniemożliwiono wykonywanie ich funkcji – przywrócone na ich stanowiska.
- Należy ponadto zastąpić system terenowych rzeczników i sądów dyscyplinarnych, działających przy danych sądach i powoływanych spośród ich sędziów, specjalną służbą podobną do prokuratury oraz specjalnym sądem dyscyplinarnym działającym przy Sądzie Najwyższym.
- Od marca 2024 r. rząd zaprzestał publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wbrew jednoznaczemu obowiązkowi wynikającemu z Konstytucji.
- Praktyka rządu prowadzi do dwugłosu w sprawie związania podmiotów skutkami wyroków, a w tym m.in. do wątpliwości co do możliwości wznawiania postępowań cywilnych, karnych, administracyjnych lub sądowniczo-administracyjnych, których rozstrzygnięcia zostały wydane na podstawie przepisów uchylonych przez TK w nieopublikowanych wyrokach.
- W celu uniknięcia powyższych wątpliwości i uchronienia obywateli RP przed potencjalnie niejednorodną praktyką organów i sądów, konieczne jest uchwalenie przepisów, które doprowadzą do zawieszenia terminów maksymalnych na wznowienie powyższych postępowań do momentu opublikowania wyroków TK.

- Należy również rozważyć przekazanie kompetencji do wydawania publikatorów urzędowych innym organom, na przykład Trybunałowi Konstytucyjnemu.
- Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar bezprawnie pozbawił Dariusza Barskiego pełnionej przez niego funkcji Prokuratora Krajowego. Następnie na wniosek ministra Bodnara, Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powołał Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków tej funkcji, po czym powołał Dariusza Korneluka na nowego Prokuratora Krajowego. Oba powołania dokonały się sprzecznie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.
- Działania podejmowane przez Jacka Bilewicza i Dariusza Korneluka należy uznać za bezskuteczne, podobnie jak i działania prokuratorów powołanych lub delegowanych przez nich, natomiast należy przywrócić funkcje wszystkim prokuratorom, którym zostały one odebrane.
- W celu zwiększenia niezależności prokuratury należy rozważyć powierzenie kompetencji powoływania Prokuratora Generalnego Prezydentowi RP lub wprowadzić wybory powszechne na Prokuratora Generalnego albo prokuratorów regionalnych.
- Wydanie Wytycznych w sprawie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących dostępu do procedury przerwania ciąży było bezprawne i doprowadziło do praktykowania w szpitalach aborcji wykonywanej bez wskazań medycznych i bez ograniczeń czasowych.
- Przywrócenie stanu zgodnego z prawem wymaga niezwłocznego uznania Wytycznych za niewiążące (przez Ministra Zdrowia, a w sytuacji braku takiej woli Trybunał Konstytucyjny) i nowelizacji rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, na podstawie którego obecnie egzekwuje się działanie szpitali zgodnie z Wytycznymi.
- Polska Konstytucja potrzebuje doprecyzowania w kwestii ochrony życia na prenatalnym etapie rozwoju. Podobnie należy wypracować spójne i precyzyjne przepisy ustawowe, które ograniczą dowolność ich interpretacji. Dobrym punktem wyjścia byłoby ujednolicenie terminologii ustawowej odnoszącej się do dziecka poczętego jako podmiotu prawa do życia.
- Opisane naruszenia wolności religii były wynikiem prowadzenia polityki zmierzającej do systemowego ograniczenia tej wolności.

- Przywrócenie praworządności w zakresie realizacji wolności sumienia i religii w sferze edukacji religijnej w szkole wymaga natychmiastowej publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego i zastosowania się do nich, zadośćuczynienia pokrzywdzonym, choćby w wymiarze symbolicznym oraz wprowadzenia systemowych zmian legislacyjnych.
- Rozwiązaniem zapewniającym stabilizację regulacji objętych zgodą społeczną i porozumieniem ze wspólnotami religijnymi jest przeniesienie treści dotychczas funkcjonującego rozporządzenia w sprawie warunków organizacji lekcji religii na poziom ustawy. Postulat ten realizuje Obywatelski projekt ustawy procedowany aktualnie w Sejmie (Druk nr 1603/X kadencja).
- Bartłomiej Sienkiewicz, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odwołał członków zarządów i rad nadzorczych spółek mediów publicznych, ignorując przepisy szczególne regulujące te kwestie. Następnie, wobec wątpliwości co do skuteczności tych powołań, ogłosił postawienie spółek w stan likwidacji i powołał likwidatorów.
- Działania Ministra zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny.
- Jedynym rozwiązaniem wątpliwości co do legalności powoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych jest przywrócenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w tej procedurze.

Wstęp

Erozję praworządności w Polsce obserwujemy już od dłuższego czasu, jednak to, co wydarzyło się po 13 grudnia 2023 r., przekroczyło wszelkie granice, wywołując oburzenie nie tylko w kraju, ale i za granicą (choć reakcja ta nie nastąpiła od razu z uwagi na przejęcie przez rząd mediów, a zatem i politycznej narracji). Nowy rząd doprowadził do głębokiego kryzysu zaufania obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wprowadził postmodernizm prawny cechujący się zarówno oderwaniem od litery i podstaw prawa, jak i swobodną jego interpretacją (tak jak rząd je rozumie), wreszcie spowodował liczne naruszenia wolności i praw człowieka, z prawem do życia, wolnością sumienia i religii, a także wolnością słowa na czele.

W ostatnich tygodniach obserwujemy wytracenie dynamiki pogłębiania się kryzysu. Choć chaos prawny rozszerza się na coraz to nowe obszary funkcjonowania państwa, tempo zmian jest mniejsze. Każdy uczciwy obserwator życia politycznego musi przyznać, niezależnie od sympatii politycznych czy światopoglądu, że do utraty wigoru wśród rządzących doprowadził w znaczącej mierze wybór Karola Nawrockiego na Prezydenta i jego polityka redefinicji roli głowy państwa w systemie politycznym Rzeczypospolitej. Polityka ta opiera się na korzystaniu z narzędzi prawnych, jakie Prezydentowi przyznaje Konstytucja RP, a także głębokim zrozumieniu ustrojowej roli Prezydenta, która nie ogranicza się do bycia strażnikiem Konstytucji, lecz sięga dalej – do bycia adwokatem suwerena, którym jest Naród. Choć bowiem niekiedy podnoszą się głosy, że to konstytucja jest suwerenem (np. E.-W. Böckenförde, M. Gersdorf), uznać należy, że pomimo upływu wieków pozostaje ona nadal chroniącym suwerena prawnym narzędziem ograniczania zapędów władzy. To suweren bowiem nadał państwu w Konstytucji prawne ramy funkcjonowania i wyznaczył nieprzekraczalne granice ingerencji w wolności i prawa człowieka. Stanie na straży Konstytucji ma zatem swój fundament w zadaniu ochrony woli Narodu co do zasad funkcjonowania państwa i granic ingerencji w wolności i prawa człowieka.

Polityka prowadzona przez obecną głowę państwa stwarza więc dogodne okoliczności do podjęcia konkretnych działań. Od diagnoz kryzysu należy przejść do propozycji działań naprawczych i dalekosiężnych reform, aby uodpornić państwo na próby wywołania podobnych kryzysów w przyszłości. Temu właśnie celowi służy raport, który oddajemy w Państwa ręce, a który w syntetyczny sposób wskazuje możliwe kierunki działań i reform mających na celu uchronić Polskę od całkowitego upadku jako demokratyczne państwo prawne. Raport ten

kierujemy zarówno do opinii publicznej, jak i do każdego polityka i prawnika, którym dobro Polski i Polaków przyświeca jako najwyższy cel podejmowanej aktywności.

W Rzeczypospolitej istnieją wciąż środowiska prawnicze i patriotyczne, które nie godzą się na czynienie z naszej Ojczyzny poletka doświadczalnego dla transformacji demokracji w oligarchiczne rządy kast wykorzystujących resztki powagi państwa do realizacji partykularnych celów politycznych i utrzymania władzy za wszelką cenę. Po 13 grudnia 2023 r. środowiska te zakładały nowe i rozwijały dotychczasowe podmioty medialne, organizowały marsze i protesty czy też komentowały publicznie w Polsce i za granicą nadużycia władzy. To właśnie te kręgi – uznając kandydaturę Karola Nawrockiego za swoistą przeciwwagę dla destrukcyjnych rządów – przyczyniły się do jego wyboru na Prezydenta Polski, a teraz niektóre z nich przygotowały założenia działań i reform wyprowadzających Polskę z kryzysu praworządności.

Pragnę podziękować za włączenie się w prace nad raportem Instytutu Ordo Iuris stowarzyszeniom: Prawnicy dla Polski, Sędziowie RP i Ad Vocem, a także Warszawskiemu Seminarium Aksjologii Administracji. Państwa wkład w niniejszą publikację, a przede wszystkim miesiące wspólnych debat i prac, które stały się inspiracją dla powstania raportu, są nieocenione dla ochrony dobra wspólnego Polski i Polaków.



Łukasz Bernaciński

Członek Zarządu Instytutu

na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

CZĘŚĆ I. Wymiar Sprawiedliwości

Rozdział 1

Podważanie statusu Krajowej Rady Sądownictwa

Główne tezy

- Obecny rząd podważa status Krajowej Rady Sądownictwa, ze względu na rzekomo niezgodny z Konstytucją, z prawem Unii Europejskiej oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, tryb wyboru sędziowskiej części jej członków, powołując się na orzecznictwo TSUE oraz ETPC, mimo iż Trybunał Konstytucyjny uznał, że tryb ten jest zgodny z Konstytucją, a wskazane trybunały nie mają kompetencji do oceny zgodności z konstytucją norm kreujących sposób powołania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa.
- W konsekwencji rząd uniemożliwia KRS wykonywanie jej istotnych funkcji, takich jak rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziów, czy wręcz uzurpuje sobie jej kompetencje, jak w wypadku wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku.
- Z punktu widzenia prawnego brak jest konieczności dokonywania zmian w systemie wyborów sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, lecz konieczne jest stosowanie się przez organy władzy publicznej do prawa powszechnie obowiązującego.
- Można rozważać dokonanie zmian w systemie wyborów sędziów-członków KRS jako rozwiązanie sporu politycznego, przy czym musi być zachowana zasada zwierzchniej władzy Narodu, co wyklucza powrót do systemu wyboru przez sędziów.

Zarys problemu

Art.187 Konstytucji reguluje skład Krajowej Rady Sądownictwa oraz częściowo sposób jej wyboru. Nie jest to kompletna regulacja, ponieważ w przypadku sędziów nie określono jakie gremium go wybiera. W art. 187 ust. 4 postanowiono, że ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

Na mocy 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) zmieniona została zasada wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji – od wejścia w życie tej ustawy są oni wybierani przez Sejm. Rozwiązanie to zostało uznane za zgodne z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18). Należy również nadmienić, że poprzedni system wyboru sędziów do Rady został uznany za niezgodny z Konstytucją (sygn. akt K 5/17). Pomimo tego obecny rząd podważa status Krajowej Rady Sądownictwa, utrzymując, że jest on niezgodny z Konstytucją. Pogląd ten opiera się na twierdzeniu o rzekomej niezgodności aktualnego trybu wyboru sędziów-członków KRS z prawem Unii Europejskiej oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, co miałyby potwierdzać orzecznictwo TSUE (m. in. Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023r. – sprawa C-718/21 czy wyrok TSUE z dnia 4 września 2025r. – sprawa C-225/22) oraz ETPC (m. in. wyrok z dnia 8 listopada 2021r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok z dnia 23 listopada 2023r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21) – choć TSUE w ogóle nie zakwestionował *per se* sposobu wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Rząd pomija przy tym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że zarówno TSUE (wyrok TK z dnia 7 października 2021r., sygn. akt K 3/21) jak i ETPC (wyrok TK z dnia 10 marca 2022r., sygn. akt K 7/21); nie są uprawnione do orzekania o ustroju polskiego sądownictwa, w tym o normach kreujących sposób powołania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Pomimo tego obecny rząd od początku swojego funkcjonowania kwestionuje status Krajowej Rady Sądownictwa, w konsekwencji uniemożliwiając wykonywanie jej kompetencji lub wręcz uzurpując sobie jej kompetencje.

Działanie takie widoczne jest zwłaszcza w dwóch obszarach. Po pierwsze – Minister Sprawiedliwości nie wykonuje swojego obowiązku, o którym mowa w art. 20a § 4. Prawa o ustroju sądów powszechnych, czyli obowiązku obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich. Obwieszczenie to jest warunkiem koniecznym zainicjowania procedury powołania sędziego, bez którego nie jest możliwe zgłaszanie kandydatur na stanowisko

sędziego i tym samym rozpatrzenie tychże kandydatur przez KRS. Skutkiem powyższej praktyki Ministra Sprawiedliwości jest - według stanu na dzień 20.08.2025r. - 678 wakatów na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, przy czym od 13 grudnia 2023 r. zlikwidowano 117 stanowisk sędziowskich, jak wynika z pisma Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 2025r. (znak: DKO – IV.0820.108.2025).

Drugim przejawem naruszania kompetencji KRS przez Ministerstwo jest dopuszczanie do czynnej służby sędziów, którzy przekroczyli wiek 65 lat i tym samym, zgodnie z art. 69 Prawa o ustroju sądów powszechnych, przeszli w stan spoczynku. Zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego może zostać wyrażona, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, przez KRS.

Minister Sprawiedliwości podejmował i podejmuje szereg działań kwestionujących status sędziów powołanych po 2017r. – działania te miały charakter bądź decyzji faktycznych sprzecznych z prawem (np. odwołanie praktycznie wszystkich prezesów sądów, zmiany w sądach warszawskich w wydziałach karnych gdzie sędziowie zostali odsunięci od orzekania w sprawach, które mogą dotyczyć polityków), wprowadzenie rozporządzeń umożliwiających odsuwanie sędziów od orzekania w konkretnych sprawach, które są niezgodne z Konstytucją (np. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. 2024 poz. 149, które zostało następnie uznane za niezgodne z Konstytucją w wyroku TK z 6 marca 2025 r., sygn. Akt U 16/24) oraz werbalnego kwestionowania statusu sędziów w mediach.

Ponadto większość parlamentarna uchwaliła 12 lipca 2024 r. nową ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, która wprost kwestionowała status i uchwały podjęte przez obecną Krajową Radę Sądownictwa. Ustawa została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją w wyroku z 20 listopada 2025 r. (sygn. akt Kp 2/24), wydanym w trybie kontroli prewencyjnej. ^w rządowym procesie legislacyjnym są obecnie ponadto dwa projekty ustaw, które w sposób bezpośredni lub pośredni odnoszą się do Krajowej Rady Sądownictwa i kwestionują jej status: projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (nr z wykazu UPRO 4) oraz projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 (nr z wykazu UPRO2).

Działania restytucyjne

Rząd powinien wstrzymać proces legislacyjny obu powyższych projektów.

Minister Sprawiedliwości niezwłocznie powinien zaprzestać ingerowania w kompetencje KRS, a zamiast tego wykonać ciążące na nim obowiązki – ogłosić listę stanowisk sędziowskich do wakatów w sądownictwie, jak również, wykonując obowiązek określony w art. 72 Prawa o ustroju sądów powszechnych – zawiadomić wszystkich sędziów, którzy ukończyli 65 lat, a nie uzyskali zgody KRS na dalsze zajmowanie stanowiska, o przejściu w stan spoczynku z dniem osiągnięcia wymaganego wieku. Powinien zaprzestać publicznego kwestionowania sędziów.

Rzecznik dyscyplinarny sądów powszechnych oraz prokuratura powinni wszcząć odpowiednie postępowania przeciwko sędziom, którzy po osiągnięciu wieku stanu spoczynku, nadal zajmowali swoje stanowiska oraz prezesom sądów, którzy dopuścili ich do orzekania. Sędziowie ci winni zwrócić skarbowi państwa nienależnie pobrane uposażenie (w myśl art. 100 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych sędziemu przechodzącemu w stan spoczynku z powodu wieku przysługuje uposażenie w wysokości jedynie 75% wynagrodzenia).

Prokuratura powinna wszcząć postępowania celem wyjaśnienia czy Ministrowie Sprawiedliwości dopełnili obowiązków wynikających z art. 72 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz czy wręcz nie podzegli sędziów do dalszego sprawowania funkcji.

Postulaty *de lege ferenda*

Z punktu widzenia prawa nie ma potrzeby dokonywania zmian w obecnym systemie wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Obecny system jest zgodny z Konstytucją oraz międzynarodowymi standardami. Jednakże z uwagi na fakt, iż spór ma character polityczny, rozważyć można pewne korekty, które nie są konieczne, lecz mogłyby się przyczynić do zakończenia sporu.

Przykładową zmianą spełniającą powyższy cel może być obowiązkowe umieszczenie na liście wskazanej przez komisję proporcjonalnej liczby kandydatów zgłoszonej przez klub parlamentarny do jego wielkości w Sejmie. Obecnie może dojść do sytuacji, że klub parlamentarny liczący 15 osób będzie miał 9 swoich kandydatów na liście, a klub parlamentarny liczący 180 posłów tylko jednego.

Innym możliwym sposobem zakończenia sporu politycznego jest wprowadzenie wyboru sędziów do KRS w drodze powszechnych wyborów z brakiem możliwości prowadzenia kampanii wyborczej, a jedynie obowiązkiem informacyjnym o kompetencjach i dotychczasowym przebiegu służby sędziowskiej.

W celu uniemożliwienia stosowania obstrukcji przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania sędziów, polegającej na niewykonywaniu obowiązku obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich, należałoby przekazać tę funkcję innym organom – najlepiej Prezydentowi Rzeczypospolitej, który pełni szczególną rolę w procesie powoływania sędziów, a na którym zarazem już obecnie spoczywa obowiązek obwieszczenia o wolnych stanowiskach w SN i NSA. Rozwiązanie takie zarazem zwiększyłoby niezależność wymiaru sprawiedliwości od rządu i w konsekwencji większości sejmowej.

W przypadku powstania okoliczności umożliwiających zmianę Konstytucji, warto ponownie rozważyć model powoływania i awansowania sędziów, w którym prerogatywa Prezydenta ograniczona jest funkcjonowaniem KRS. Być może decyzja o pierwszym powołaniu na sędziego powinna należeć wyłącznie do Prezydenta, zaś jedynie decyzje o awansowaniu sędziów powinny być ograniczone funkcjonowaniem jakiegoś ciała kontrolującego polityczne motywacje głowy państwa, dla dobra i zachowania niezależności wymiaru sprawiedliwości.

Bezprawne odwoływanie kierownictw sądów

Główne tezy

- Ministrowie Sprawiedliwości Adam Bodnar i Waldemar Żurek wielokrotnie odwoływali prezesów i wiceprezesów sądów z naruszeniem obecnie obowiązującej procedury, w tym ignorując skutki postanowienia zabezpieczającego, a następnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2024 r. wydanych w sprawie K 2/24.
- Działania ministrów są nielegalne i tym samym prawnie nieskuteczne co oznacza, że osobom faktycznie pozbawionym możliwości wykonywania legalnie sprawowanych funkcji powinna zostać przywrócona faktyczna możliwość ich sprawowania, a powołania dokonane na ich miejsca – za niewywołujące skutków prawnych.
- W dalszej perspektywie konieczna jest nowelizacja przepisów określających procedurę odwoływania prezesów sądów tak, by czyniły one zadość wymaganiom wynikającym z ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zarys problemu

Zgodnie z brzemieniem obecnie obowiązującego art. 27 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.), w celu odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu, Minister Sprawiedliwości musi zasięgnąć opinii kolegium danego sądu (w jego skład wchodzi: prezes danego sądu oraz prezesi sądów bezpośrednio niższego szczebla z obszaru właściwości danego sądu). Występując o taką opinię Minister musi uzasadnić zamiar odwołania, a ponadto może jednocześnie zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności.

Jeśli w terminie 30 dni kolegium wyda opinię negatywną, Minister może odwołać prezesa tylko jeśli ponownie przedstawi zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Krajowej Radzie Sądownictwa, a ta nie wyda w terminie 30 dni negatywnej opinii uchwalonej większością 2/3 głosów.

Niemal od początku sprawowania swojego urzędu, Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar, na różne sposoby obchodził obecnie obowiązujące przepisy, ogłaszając odwoływanie

prezesów i wiceprezesów sądów. W tym celu manipulował składami kolegiów sądów, na przykład zawieszając prezesów sądów rejonowych, wchodzących w skład kolegium sądu okręgowego, przed przedstawieniem wniosku o odwołanie prezesa sądu okręgowego; akceptował dopuszczenie do udziału i głosowania na posiedzeniach kolegiów osób wyznaczone przez siebie jako zastępców zawieszonych prezesów lub wręcz ignorował opinie tychże kolegiów, powołując się na nieistniejące wymagania proceduralne np. w postaci nieistniejącego obowiązku uzasadnienia uchwały kolegium. Jeszcze dalej w dziele ignorowania prawa w celu przejęcia kontroli nad sądami poszedł jednak jego następca na stanowisku Ministra Sprawiedliwości Waldemar Żurek, który wprost ogłosił odwołanie kilkudziesięciu prezesów sądów pomimo wiążących go negatywnych opinii kolegiów sądów, ze względu na powołanie ich członków na ich funkcje podczas poprzedniej kadencji Sejmu, bez podjęcia próby skierowania spraw, w których kolegia odmówiły zgody na odwołanie prezesów i wiceprezesów sądów do Krajowej Rady Sądownictwa.

Nadużycia, jakich dopuszczał się Minister Adam Bodnar, doprowadziły do wydania przez Trybunał Konstytucyjny wpierv postanowienia zabezpieczającego, a następnie wyroku z 16 października 2024 r. (w sprawie K 2/24), w którym stwierdzono niekonstytucyjność istotnych elementów procedury odwoływania prezesów sądów. W szczególności TK stwierdził, że procedura ta jest sprzeczna z konstytucyjnymi gwarancjami dotyczącymi niezawisłości sędziów, niezależności sądów oraz ustrojową rolę Krajowej Rady Sądownictwa jako strażnika powyższych wartości, w zakresie takim, w jakim:

- pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na zawieszenie prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności bez udziału KRS oraz nie określa maksymalnego terminu trwania tego zawieszenia,
- pozwala na odwołanie prezesa lub wiceprezesa bez udziału KRS (w sytuacji wydania przez kolegium właściwego sądu pozytywnej opinii lub nie wydania opinii w terminie trzydziestu dni),
- ogranicza wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter negatywnej opinii KRS w przedmiocie zamiaru odwołania jedynie do uchwał podjętych większością dwóch trzecich głosów,
- przewiduje, że niewydanie opinii przez KRS w terminie trzydziestu dni nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.

W istocie skutek wyroku jest taki, że od chwili jego ogłoszenia nie obowiązuje zgodna z Konstytucją procedura odwołania prezesów lub wiceprezesów sądów bez ich zgody, w związku

z czym nie jest możliwe legalne odwołanie członków kierownictwa sądów z jakiegokolwiek powodu, poza złożoną rezygnacją.

Działania restytucyjne

Wszyscy prezesi sądów, którzy zostali odwołani przed wydaniem postanowienia zabezpieczającego z naruszeniem procedury, a od wydania tego postanowienia (potwierdzonego potem wyrokiem) – w jakikolwiek sposób – zostali odwołani w sposób nielegalny, czyli bezskuteczny. Tym wszystkim osobom nadal legalnie piastującym swoje stanowiska musi zostać przywrócona realna możliwość wykonywania ich kompetencji zaś ich kadencje, faktycznie przerwane w chwili podjęcia decyzji ministra o zawieszeniu ich w czynnościach (lub od momentu podjęcia decyzji o ich odwołaniu w tych przypadkach, w których odwołanie nie było poprzedzone zawieszeniem), muszą być kontynuowane. Minister Sprawiedliwości winien przygotować listę prezesów i wiceprezesów sądów, których powyższe okoliczności dotyczą określając jednocześnie w stosunku do każdego z nich daty powrotu do wykonywania funkcji i daty zakończenia kadencji przy założeniu, że podczas faktycznego pozbawienia ich możliwości wykonywania funkcji kadencje te nie biegły. Nielegalne powołania nowych osób na funkcje cały czas zajęte, zostaną uznane za nieważne, podobnie jak działania tychże osób. Ze względu jednak na zasadę pewności prawa część rozstrzygnięć, zwłaszcza o charakterze administracyjnym, z zakresu prawa pracy czy zobowiązań cywilnoprawnych, zostanie utrzymana w mocy na podstawie ustawy. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości powinien wydać decyzje administracyjne nakazujące zwrot bezprawnie pobranych dodatków za cały okres nielegalnego wykonywania funkcji przez uzurpatorów.

Postulaty *de lege ferenda*

Jednocześnie niezbędne będzie wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie K 2/24 i znowelizowanie procedury odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów tak, by czyniła ona zadość wymaganiom określonym przez Trybunał.

Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie obligatoryjnego udziału KRS w procedurze odwoływania prezesów lub wiceprezesów. Może to przyjąć formułę podwójnej zgody – ograniczenia możliwości odwołania prezesa wyłącznie do sytuacji, gdy zarówno kolegium sądu, jak i następnie KRS wyrazi pozytywną opinię w tym zakresie. Brak takiej zgody w terminie powinien być traktowany odwrotnie niż obecnie – jako wyrażenie negatywnej opinii.

Alternatywnie można również rozważyć wydłużenie terminu na wydanie opinii – na przykład do 90 dni.

W wypadku braku zgody kolegium wystarczająca mogłaby być zgoda KRS, ale wówczas należałoby rozważyć, czy nie powinna być wymagana do tego większość kwalifikowana – na przykład dwóch trzecich. Do wyrażenia opinii negatywnej przez KRS powinna natomiast zawsze wystarczać większość zwykła.

Zawieszenie w pełnieniu czynności przez prezesa lub wiceprezesa również należy ograniczyć do maksymalnego terminu, na przykład 30 dni, po którym, o ile kolegium lub KRS nie wyda w tym czasie opinii negatywnej w przedmiocie odwołania, KRS winien decydować co do ewentualnego przedłużenia okresu zawieszenia. Należy również jednoznacznie określić, że ponowne zawieszenie nie jest możliwe, jeśli poprzednio, na przykład w ciągu ostatnich 3 czy 6 miesięcy, KRS nie wyraził zgody na przedłużenie zawieszenia lub zajął negatywną opinię w przedmiocie odwołania, chyba że podstawę odwołania miałyby stanowić inne okoliczności niż uprzednio przedstawiane we wniosku. Wreszcie zawieszenie w czynnościach nie powinno obejmować udziału prezesa w pracach kolegium sądu, tak by niemożliwe było manipulowanie jego składem poprzez zawieszanie jego członków. Należy również jednoznacznie potwierdzić, że osoby pełniące tymczasowo funkcje zawieszonego prezesa (wiceprezes lub wyznaczony sędzia) nie mają prawa głosu na posiedzeniu kolegium sądu.

Rzecznicy dyscyplinarni i sądownictwo dyscyplinarne sędziów

Główne tezy

- Ministrowie Sprawiedliwości Adam Bodnar i Waldemar Żurek bezprawnie ogłosili odwołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców, a następnie powołali nowe osoby na te funkcje.
- Nominatka Ministra Żurka analogicznie ogłosiła odwołanie terenowych zastępców Rzecznika przy sądach okręgowych i apelacyjnych, bez podstawy prawnej, a następnie powołanie nowych osób w to miejsce.
- Ministrowie powierzali również obowiązki sędziów sądu dyscyplinarnego bez, wymaganego prawem zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa oraz powoływali tzw. Rzeczników *ad hoc* (do konkretnej sprawy), pomimo postanowienia zabezpieczającego TK, zakazującego takiej praktyki.
- Wszystkie działania nominatów Ministrów i osób przez nich powołanych powinny zostać uznane za bezskuteczne, a osoby, którym uniemożliwiono wykonywanie ich funkcji – przywrócone na ich stanowiska.
- Należy ponadto zastąpić system terenowych rzeczników i sądów dyscyplinarnych, działających przy danych sądach i powoływanych spośród ich sędziów, specjalną służbą podobną do prokuratury oraz specjalnym sądem dyscyplinarnym działającym przy Sądzie Najwyższym.

Zarys problemu

Minister Sprawiedliwości, Adam Bodnar, ogłosił 4 kwietnia 2025 r. odwołanie sędziego Przemysława Radzika z funkcji Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, a następnie, 25 kwietnia ogłosił odwołanie sędziego Piotra Schaba z funkcji głównego Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. W jego ślady poszedł jego następca w funkcji Ministra – Waldemar Żurek, który 31 lipca ogłosił odwołanie drugiego Zastępcy – sędziego Michała Lasoty. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie istnieje żaden

przepis prawny, który pozwalałaby Ministrowi Sprawiedliwości na odwołanie Rzeczników – art. 112 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych pozwala Ministrowi jedynie na powołanie Rzecznika i jego dwóch zastępców na czteroletnią kadencję.

Mimo to Minister Bodnar, uważając swoją decyzję za skuteczną, ogłosił 16 lipca 2025 r. powołanie sędziego Mariusza Ulmana jako nowego Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, a sędziego Tomasza Ładnego – jako jego Zastępcę. W związku z rezygnacją sędziego Ulmana, ogłoszoną 4 września, Minister Żurek ogłosił 16 września powołanie kolejnej osoby – sędzi Joanny Raczkowskiej – na funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. Nominatka Ministra ogłosiła 4 listopada odwołanie 9 zastępców rzecznika przy sądach okręgowych i apelacyjnych, mimo iż również żaden przepis nie przyznaje nawet prawowitemu Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych takiej kompetencji. Ogłosiła przy tym powołanie nowych osób na te miejsca.

W tym samym czasie kolejni ministrowie sprawiedliwości powierzali sędziom obowiązki sędziów sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym, bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, czyli wbrew wymogom określonym w art. 110 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych.

Zarazem Ministrowie korzystali z możliwości powoływania Rzeczników Dyscyplinarnych Ministra Sprawiedliwości, czyli tzw. Rzeczników *ad hoc*, wyznaczonych do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej konkretnego sędziego, mimo iż Trybunał Konstytucyjny, w związku z wnioskiem KRS o zbadanie zgodności instytucji Rzeczników *ad hoc* z Konstytucją, wydał 8 stycznia 2025 r. postanowienie zabezpieczające, w którym nakazał wstrzymanie podejmowania jakichkolwiek czynności przez tychże rzeczników oraz zakazał Ministrowi dalszego ich powoływania.

Działania restytucyjne

Wszystkie działania podejmowane przez sędziów powołanych przez obecnego i poprzedniego Ministra Sprawiedliwości, na funkcje uprzednio obsadzone zgodnie z prawem przez dotychczasowych rzeczników, muszą zostać uznane za nieważne. Osoby, które zgodziły się przyjąć te funkcje, powinny ponieść odpowiedzialność karną z tytułu art. 227 Kodeksu karnego (podawanie się za się za funkcjonariusza publicznego) oraz zwrócić skarbowi państwa nienależnie pobrane dodatki funkcyjne. Natomiast osoby, które je rzekomo powołały (Minister

Bodnar, Minister Żurek, sędzia Raczkowska) powinny ponieść odpowiedzialność z tytułu art. 231 k.k. (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków).

Kadencja zastępców rzeczników przy sądach apelacyjnych i okręgowych, którym faktycznie uniemożliwiono wykonywanie ich funkcji, powinna zostać przywrócona. Uznać bowiem należy, że osoby te doznały przeszkody w sprawowaniu swej funkcji.

Wszelkie orzeczenia sądów dyscyplinarnych wydane z udziałem wadliwie powołanych sędziów dyscyplinarnych powinny zostać z mocy prawa uchylone, a postępowania – wznowione. Natomiast wszystkie sprawy przejęte przez Rzeczników *ad hoc* powinny wrócić do prawowitego Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych.

Postulaty *de lege ferenda*

System zarówno rzeczników, jak i sądów dyscyplinarnych, działających przy sądach, należy uznać za niedoskonały, podobnie jak i koncepcję centralnego Rzecznika Dyscyplinarnego, powoływanego spośród sędziów na kadencję i po upływie tejże wracającego do zwykłego orzekania. Rozwiązania powyższe w oczywisty sposób wikłają sędziów sprawujących funkcje dyscyplinarne w różne układy zawodowe, które mogą skutecznie ich zniechęcać do podejmowania działań, które mogłyby budzić niechęć środowiska sędziowskiego, zwłaszcza lokalnego.

Z tego powodu należy model ten zastąpić służbą działającą przy Prezydencie RP albo Prokuraturze Generalnej (tylko w sytuacji rozdzielenia tej funkcji z funkcją Ministra Sprawiedliwości), której zadaniem byłoby podejmowanie czynności sprawdzających, wszczynanie postępowań dyscyplinarnych i pełnienie roli oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym. W skład takiej służby powinni wchodzić nie tylko sędziowie, ale również przedstawiciele innych zawodów prawniczych – prokuratorów, adwokatów i radców prawnych.

Terenowe sądy dyscyplinarne powinny zostać zastąpione sądem dyscyplinarnym działającym przy Sądzie Najwyższym. Mogłaby to być kolejna izba Sądu Najwyższego pod warunkiem wylosowania pierwszego składu spośród dotychczasowych chętnych sędziów SN. Analogiczna procedura powinna towarzyszyć uzupełnianiu wakatu w tej izbie.

Należy również usunąć z porządku prawnego instytucję Rzeczników *ad hoc* – w odniesieniu do Prawa o ustroju sądów powszechnych problem ten zapewne zostanie rozwiązany przez Trybunał Konstytucyjny. Analogiczne przepisy znajdują się jednak również

w pozostałych ustawach sądowo-ustrojowych (o sądach wojskowych, administracyjnych i SN), które nie zostało objęte zakresem wniosku do TK – należy uchylić, w drodze zwykłego procesu legislacyjnego, również te ich analogiczne przepisy.

Niepublikowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego i jego konsekwencje

Główne tezy

- Od marca 2024 r. rząd zaprzestał publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wbrew jednoznacznemu obowiązкови wynikającemu z Konstytucji.
- Praktyka rządu prowadzi do dwugłosu w sprawie związania podmiotów skutkami wyroków, a w tym m.in. do wątpliwości co do możliwości wznowiania postępowań cywilnych, karnych, administracyjnych lub sądowoadministracyjnych, których rozstrzygnięcia zostały wydane na podstawie przepisów uchylonych przez TK w nieopublikowanych wyrokach.
- W celu uniknięcia powyższych wątpliwości i uchronienia obywateli RP przed potencjalnie niejednolitą praktyką organów i sądów, konieczne jest uchwalenie przepisów, które doprowadzą do zawieszenia terminów maksymalnych na wznowienie powyższych postępowań do momentu opublikowania wyroków TK.
- Należy również rozważyć przekazanie kompetencji do wydawania publikatorów urzędowych innym organom, na przykład Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Zarys problemu

6 marca 2024 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2024 r., poz. 198). Od tego momentu Prezes Rady Ministrów – Donald Tusk – zaprzestał wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji, czyli niezwłocznego publikowania wyroków TK w Dzienniku Ustaw. Praktyka ta została wprost potwierdzona w uchwale Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M.P. z 2024 r. poz. 1068), w której uznano ogłaszanie orzeczeń TK za niedopuszczalne i zobowiązano Prezesa Rady Ministrów do ich dalszego niepublikowania. Należy przy tym podkreślić, że uchwały Sejmu

RP czy Rady Ministrów nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, poglądy w nich wyrażone nie są prawnie wiążące dla innych organów państwa, a także nie mogą one uchylać obowiązków nałożonych na organy władzy publicznej przez Konstytucję czy ustawy.

Do powyższej praktyki odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku 23 września 2025 r. (w sprawie P 3/25), uznając za niezgodne z Konstytucją uzależnienie pojawienia się skutków orzeczenia TK, jak również obowiązku jego stosowania, od opublikowania orzeczenia w odpowiednim dzienniku urzędowym.

Praktyka przyjęta przez Prezesa Rady Ministrów doprowadziła do destrukcji zaufania obywateli do państwa i prawa oraz uderzyła w fundamenty pewności obrotu prawnego. Powstał prawniczy dwugłos w przedmiocie związania podmiotów skutkami wydanego a nieopublikowanego wyroku TK, który społeczeństwo postrzega (słusznie) nie jako spór prawny, lecz wyłącznie polityczny. Wątpliwości może budzić na przykład kwestia tego, czy w świetle wyroku dopuszczalne jest wznowienie prawomocnie zakończonych postępowań, w których wydane zostały rozstrzygnięcia na podstawie przepisów, których niekonstytucyjność została stwierdzona przez TK w wyroku, który nie został opublikowany. Odpowiednie przepisy: art. 407 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.), art. 145a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) i art. 272 § 2. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) wiążą możliwość zainicjowania wznowienia z wejściem w życie wyroku TK, co zgodnie z art. 190 ust. 3 w zw. z ust. 2 Konstytucji, co do zasady następuje z dniem ogłoszenia w organie urzędowym.

Działania restytucyjne

W pierwszej kolejności konieczne jest niezwłoczne opublikowanie w Dzienniku Ustaw wszystkich orzeczeń TK, które zostały wydane od marca 2024 r.

Rozważyć trzeba wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, karnej i dyscyplinarnej osób odpowiedzialnych za niepublikowanie wyroków TK.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi skuteczności wyroku w sprawie P 3/25 w odniesieniu do możliwości wznowiania postępowań, jak również w związku z potencjalnie możliwą rozbieżnością praktyki sądów i organów administracji publicznej odnośnie do

stosowania tego wyroku w tym zakresie, zasadne jest uchwalenie przepisów ustawy, które przewidywałyby zawieszenie terminów maksymalnych na wznowienie postępowania, wynoszących dziesięć lat od dnia uprawomocnienia się wyroku (art. 408 KPC), pięć od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 278 ppsa) lub pięć lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (art. 146 § 1 KPA) – w okresie od wydania nieopublikowanego wyroku TK, do momentu jego publikacji. Dzięki temu uniknięta zostanie sytuacja, w której, ze względu na upływanie powyższego terminu maksymalnego (5 lub 10 lat), między dniem wydania wyroku a dniem jego opublikowania – strona zostałaby pozbawiona możliwości wznowienia postępowania (cywilnego, administracyjnego lub sądowoadministracyjnego).

Analogiczne zawieszenie terminu powinno zostać zastosowane w odniesieniu do przedawnienia roszczenia o naprawę szkody spowodowanej bezpośrednio aktem prawa uchylonym przez TK (art. 417¹ § 1. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.), lub decyzją albo orzeczeniem wydanym na podstawie takiego aktu prawnego (art. 417¹ § 2 KC).

Postulaty de lege ferenda

Przede wszystkim należy rozważyć jednak taką zmianę prawa, która uniemożliwiłaby stosowanie przez rząd obstrukcji polegającej na niepublikowaniu orzeczeń TK (i analogicznie arbitralnym niepublikowaniu również innych aktów innych organów). W obecnym stanie prawnym i faktycznym ujawnił się problem krytycznej roli Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Choć bowiem publikację wyroku TK zarządza Prezes Trybunału, a obowiązek publikacji spoczywa na Prezesie Rady Ministrów, to od postawy wewnętrznej i decyzji Prezesa RCL zależy ostatecznie czy wyrok (bądź akt normatywny) zostanie opublikowany we właściwym organie urzędowym.

Zasadnym rozwiązaniem powyższego problemu byłoby przekazanie kompetencji do wydawania organów promulgacyjnych, określonej obecnie w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) jako przysługująca Prezesowi Rady Ministrów działającemu przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji – innym organom. Najważniejsze organy państwowe realizujące władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, z uwagi na konieczność zapewnienia ich działaniom skuteczności, powinny móc wydawać własne organy publikacyjne. Wymagałoby to jednak zmiany Konstytucji z uwagi na wymóg publikacji w określonym

expressis verbis publikatorze. Alternatywnie, rozważyć można technicznie możliwe dopuszczenie do publikacji w elektronicznym przeciw Dzienniku Ustaw wielu podmiotów (np. w odpowiednich działach Dziennika), co zmiany Konstytucji by nie wymagało, a spełniało cel postulowanej wyżej reformy.

Inną kwestią, jakiej doprecyzowanie w przepisach odpowiednich ustaw należałoby rozważyć przy tej okazji, jest jednoznaczne określenie dopuszczalności wznowienia postępowania cywilnego, karnego, administracyjnego lub sądowno-administracyjnego od momentu wydania wyroku przez TK, o ile tylko nie został odroczony jego termin wejścia w życie.

Przejęcie Prokuratury Krajowej

Główne tezy

- Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar bezprawnie pozbawił Dariusza Barskiego pełnionej przez niego funkcji Prokuratora Krajowego. Następnie na wniosek ministra Bodnara, Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powołał Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków tej funkcji, po czym powołał Dariusza Korneluka na nowego Prokuratora Krajowego. Oba powołania dokonały się sprzecznie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.
- Działania podejmowane przez Jacka Bilewicza i Dariusza Korneluka należy uznać za bezskuteczne, podobnie jak i działania prokuratorów powołanych lub delegowanych przez nich, natomiast należy przywrócić funkcje wszystkim prokuratorom, którym zostały one odebrane.
- W celu zwiększenia niezależności prokuratury należy rozważyć powierzenie kompetencji powoływania Prokuratora Generalnego Prezydentowi RP lub wprowadzić wybory powszechne na Prokuratora Generalnego albo prokuratorów regionalnych.

Zarys problemu

12 stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar stwierdził, że dokonane dwa lata wcześniej powołanie Dariusza Barskiego na Prokuratora Krajowego nastąpiło z naruszeniem obowiązujących przepisów i nie wywołało skutków prawnych. Tym samym Minister, bez zachowania wymaganej procedury, działając wyłącznie w oparciu o (jak stwierdził) zewnętrzne opinie prawne, uznał, że prokurator Barski przestał pełnić swoją funkcję. Celem tego działania było ominięcie przepisów ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm.), w myśl których Prokuratora Krajowego można odwołać tylko za pisemną zgodą Prezydenta RP. Tego samego dnia Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powierzył pełnienie obowiązków Prokuratora Krajowego prokuratorowi Jackowi Bilewiczowi, mimo że Prawo o prokuraturze nie zna instytucji „pełniącego obowiązki” Prokuratora Krajowego. 24 stycznia doszło do fizycznego przejęcia gabinetu Dariusza Barskiego przez

Jacka Bilewicza w obecności Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Adama Bodnara – przy asyście funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ostatecznie, 14 marca 2024 r., Donald Tusk powołał na Prokuratora Krajowego Dariusza Korneluka, również z naruszeniem prawa – bez uzyskania wymaganej prawem opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Następstwem powyższych działań dotyczących kierownictwa prokuratury były liczne, a zarazem zupełnie bezpodstawne, odwołania dyrektorów departamentów i prokuratorów szczebla regionalnego, które podważyły zasadę stabilności służby publicznej i niezależność podwładnych prokuratorów, przyczyniły się do powstania opóźnień w ściganiu przestępstw i obniżyły zaufanie do instytucji Prokuratury.

Działania powyższe ewidentnie noszą znamiona działania politycznego, podjętego poza obowiązującym prawem. Zostało to potwierdzone w orzeczeniach sądowych – 27 września 2024 r. Sąd Najwyższy orzekł (sygn. I KZP 3/24), że działania Ministra Bodnara i Premiera Tuska były sprzeczne z prawem, a Dariusz Barski wciąż jest Prokuratorem Krajowym. Zostało to potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 listopada 2024 r. (sygn. SK 13/24).

Działania restytucyjne

Wszystkie działania Jacka Bilewicza oraz Dariusza Korneluka należy uznać za bezskuteczne. Dotyczy to zwłaszcza powołań na stanowisko prokuratorskie dokonanych na ich wnioski przez Prokuratora Generalnego, powierzania podległym prokuratorom wykonywania czynności należących do jego zakresu działania czy delegowania prokuratorów do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. To samo dotyczy również działalności podejmowanej przez prokuratorów powołanych, delegowanych lub którym powierzono wykonywanie czynności w okolicznościach opisanych wyżej. Ze względu na zasadę pewności prawa, jedynie wyjątkowo niektóre ich rozstrzygnięcia, zwłaszcza o charakterze administracyjnym, z zakresu prawa pracy czy zobowiązań cywilnoprawnych, zostaną utrzymane w mocy na podstawie ustawy.

Osobom wykonującym bezprawnie obowiązki Prokuratora Krajowego grozi ponadto odpowiedzialność karna z tytułu art. 227 Kodeksu karnego (podawanie się za funkcjonariusza publicznego) oraz art. 231 k.k. (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków).

Dariusz Barski powinien bezzwłocznie wrócić na funkcję Prokuratury Krajowej, podobnie jak i wszyscy prokuratorzy, którzy zostali pozbawieni funkcji przez Jacka Bilewicza oraz Dariusza Korneluka. Dotyczy to w szczególności zastępców Prokuratora Generalnego i

dyrektorów departamentów, którzy zostali odsunięci od wykonywania swoich funkcji wbrew przepisom, oraz przywrócenia odwołanych członków Krajowej Rady Prokuratorów w prawidłowym składzie kadencyjnym.

Rząd powinien również natychmiast odstąpić od idei „rozliczeń prokuratorskich”, której założenia mogą w praktyce służyć politycznej kontroli środowiska prokuratorskiego.

Postulaty de lege ferenda

Niezależność prokuratury jest postulatem, który od dawna jest podnoszony w debacie publicznej. Nie wydaje się jednak, by właściwym środkiem do jej zapewniania było powierzenie Sejmowi kompetencji wyboru Prokuratora Generalnego, tak jak to przewiduje obecnie procedowany rządowy Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (numer z wykazu UD95). Za bardziej korzystne rozwiązanie należałoby uznać powoływanie Prokuratora Generalnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – organu, który, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, czuwa nad przestrzeganiem tejże.

Alternatywnie można również rozważyć powoływanie Prokuratora Generalnego w drodze wyborów powszechnych, bezpośrednio przez społeczeństwo spośród kandydatów spełniających ustawowe wymagania formalne i zgłoszonych przez swoje środowiska (np. organizacje trzeciego sektora, uczelnie wyższe, a nawet partie polityczne). Wybory takie mogą dotyczyć również nie szczebla centralnego, lecz prokuratorów regionalnych, którzy następnie mogliby wybierać Prokuratora Generalnego lub Krajowego.

Należy również utworzyć niezawisły organ prowadzący nadzór nad prokuraturą oraz wprowadzić procedury audytu kadrowego (kontroli i ewentualnego unieważnienia decyzji podjętych przez osoby niespełniające wymogów służbowych). Temu ostatniemu powinno towarzyszyć monitorowanie obciążenia prokuratorów pracą w celu równomiernego rozdziału zadań.

W celu wzmocnienia apolityczności prokuratury za zasadne należy również uznać określenie jej roli, jako niezależnego organu, w Konstytucji. Obecny brak regulacji funkcjonowania Prokuratury na poziomie konstytucyjnym jest pokłosiem fasadowej regulacji tejże w Konstytucji PRL. Ewidentny błąd ustrojodawcy należy niezwłocznie naprawić. NSP Ad Vocem przygotowało kilka wariantów brzmień przepisu i jego umiejscowienia w systematyce Konstytucji z 1997 r. Propozycje odpowiadają różnym modelom funkcjonowania prokuratury, każdy jednak jest krokiem na przód względem stanu obecnego.

CZĘŚĆ II. Wybrane naruszenia wolności i praw człowieka

Rozdział 1

Wydanie bezprawnych „Wytycznych w sprawie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących dostępu do procedury przerwania ciąży”

Główne tezy

- Wydanie Wytycznych w sprawie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących dostępu do procedury przerwania ciąży było bezprawne i doprowadziło do praktykowania w szpitalach aborcji wykonywanej bez wskazań medycznych i bez ograniczeń czasowych.
- Przywrócenie stanu zgodnego z prawem wymaga niezwłocznego uznania Wytycznych za niewiążące (przez Ministra Zdrowia, a w sytuacji braku takiej woli Trybunał Konstytucyjny) i nowelizacji rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, na podstawie którego obecnie egzekwuje się działanie szpitali zgodnie z Wytycznymi.
- Polska Konstytucja potrzebuje doprecyzowania w kwestii ochrony życia na prenatalnym etapie rozwoju. Podobnie należy wypracować spójne i precyzyjne przepisy ustawowe, które ograniczą dowolność ich interpretacji. Dobrym punktem wyjścia byłoby ujednolicenie terminologii ustawowej odnoszącej się do dziecka poczętego jako podmiotu prawa do życia.

Zarys problemu

W polskim systemie prawnym życie ludzkie podlega ochronie (art. 38 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 28 maja 1997 r. przesądził, że spoczywający na państwie obowiązek zapewnienia ochrony prawnej życia ludzkiego obejmuje także etap prenatalny, jako że źródłem tego obowiązku jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30 Konstytucji RP)¹.

30 sierpnia 2024 r. była Minister Zdrowia Izabela Leszczyna wydała komunikat zatytułowany „Wytyczne w sprawie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących dostępu do procedury przerwania ciąży” (dalej: „Wytyczne”). Komunikat ten został następnie rozesłany do dyrektorów szpitali, ordynatorów i kierowników właściwych oddziałów szpitalnych w celu narzucenia podmiotom leczniczym przyjętej w Wytycznych interpretacji obowiązujących przepisów, kreującej w rzeczywistości nowy stan prawny, obwarowanej perspektywą dotkliwych sankcji finansowych dla tych placówek, które nie dostosują się do interpretacji przedstawionej w Wytycznych. Sankcje te Minister Zdrowia wprowadziła poprzez dokonanie w 2024 r. zmian² w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (dalej: „rozporządzenie ws. OWU”)³.

Całokształt dokumentu Ministra Zdrowia oraz charakter zmian wprowadzonych w przepisach rozporządzenia ws. OWU jasno wskazują, że celem ministerialnych Wytycznych jest niezgodne z Konstytucją i ustawami otwarcie drogi dla szerokiego dostępu do aborcji w Polsce. Treść Wytycznych wyraźnie sugeruje, że wbrew obowiązującym przepisom, podstawą aborcji mają być masowo wystawiane zaświadczenia o pogorszeniu stanu zdrowia psychicznego kobiety, a lekarze pracujący na oddziałach położniczych stawiani są wyłącznie w roli wykonawców aborcji, mającej być w zamyśle Ministra Zdrowia środkiem terapeutycznym w problemach psychicznych ciężarnych kobiet. Wydanie Wytycznych w istocie stanowi obejście obowiązującego prawa, którego wcześniej, tj. w lipcu 2024 r. koalicji rządzącej nie udało się zmienić w drodze demokratycznego głosowania w Sejmie⁴. Same

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997, sygn. akt K 26/96.

² § 30 ust. 1 pkt 1 lit. g i § 36 ust. 1 pkt 5b w zw. z § 3 ust. 6 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z dnia 8 września 2015 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 400).

³ Dz.U. z 2025 r. poz. 400.

⁴ W lipcu 2024 r. w Sejmie odbyło się głosowanie nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk sejmowy nr 477), zmierzającym w głównej mierze do zniesienia odpowiedzialności karnej za nielegalną aborcję do 12. tygodnia ciąży. Autorami projektu byli posłowie Nowej Lewicy, a więc partii wchodzącej w skład koalicji

Wytyczne, chociaż niemające ani charakteru powszechnie obowiązującego prawa, którego zamknięty katalog określa art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) ani też niespełniające wymogów aktu prawa wewnętrznego (określonych w przepisach art. 93 Konstytucji RP), w praktyce obecnie mylnie postrzegane są jako źródło prawa przez osoby wykonujące zawody medyczne (przede wszystkim lekarzy) oraz kierowników placówek medycznych, którzy oczekują od pracowników postępowania zgodnego z literą Wytycznych. Ponadto dokonana w 2024 r. nowelizacja rozporządzenia ws. OWU nastąpiła z naruszeniem art. 68 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, który wskazuje zasady określania warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej.

Opisane posunięcia organów władzy publicznej, podejmowane z rażącym naruszeniem zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz innych przepisów Konstytucji i ustaw gwarantujących ochronę życia ludzkiego, są działaniami celowymi, wymierzonymi w prawną ochronę życia ludzkiego na etapie prenatalnym i zmierzającymi do jej całkowitej likwidacji. W praktyce prowadzą do sytuacji wykonywania nie tylko masowych aborcji, ale też wykonywania ich bez ograniczeń czasowych. Szczególnie dramatycznym wyrazem tego stanu rzeczy jest przypadek, który wydarzył się w Powiatowym Zespole Szpitali w Oleśnicy, w którym lekarz pod pozorem reagowania na zagrożenie zdrowia psychicznego kobiety zabił jej dziecko w 9. miesiącu ciąży⁵.

Działania restytucyjne

Utrzymujący się stan bezprawia uderzający w podstawy państwa prawa wymaga niezwłocznego podjęcia konkretnych, zdecydowanych środków naprawczych. Środki takie powinny przede wszystkim polegać na:

- odwołaniu przez Ministra Zdrowia bezprawnych Wytycznych zawierających niekonstytucyjną wykładnię przepisów aborcyjnych i tworzących przez to nowy kształt prawa z pominięciem demokratycznego procesu legislacyjnego,

rzządzającej, jednak inicjatywa nie uzyskała wymaganej większości głosów posłów i projekt finalnie odrzucono w III czytaniu podczas 15. posiedzenia Sejmu.

⁵ <https://ordoiuris.pl/informacje-prasowe/ordo-iuris-zawiadamia-prokurature-i-zada-zawieszenia-prawa-wykonywania-zawodu-przez-lek-gizele-jagielska/>, dostęp: 08.12.2025.

- wydaniu przez Ministra Zdrowia komunikatu, w którym poinformuje lekarzy o wprowadzeniu ich w błąd przez poprzedniego Ministra Zdrowia, co do charakteru prawnego Wytycznych i potwierdzi brak wiążącego charakteru tego dokumentu *ex tunc*
- W przypadku braku woli odwołania Wytycznych, w kwestii ich charakteru prawnego jako aktu normatywnego rzekomo wiążącego lekarzy winien wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny. Projekt wniosku m.in. w tej sprawie przygotował Instytut Ordo Iuris⁶.
- nowelizacji rozporządzenia ws. OWU na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷ i wykreślenie bezprawnie wydanych przepisów § 30 ust. 1 pkt 1 lit. g i § 36 ust. 1 pkt 5b w zw. z § 3 ust. 6 załącznika do rozporządzenia ws. OWU, przewidujących kary finansowe za działania lekarzy i szpitali zgodne z prawem, lecz niezgodne w literą Wytycznych,

Ponadto zasadnym jest podjęcie przez Ministerstwo Zdrowia współpracy ze środowiskiem lekarzy i psychologów w celu wypracowania zgodnych z aktualną wiedzą medyczną oraz respektujących konstytucyjną zasadę ochrony życia ludzkiego w okresie prenatalnym standardów opieki zdrowotnej nad kobietami w ciąży doświadczającymi dolegliwości w sferze zdrowia psychicznego. Wobec szkód w świadomości lekarzy, jakie dotychczas zdążyły wyrządzić Wytyczne, uzasadnienie znajduje postulat organizowania obowiązkowych szkoleń dla pracowników służby zdrowia, w szczególności lekarzy, przypominających o wartości życia ludzkiego i wynikających z niej obowiązkach zespołów medycznych.

Postulaty *de lege ferenda*

Aby zapobiec powtórzeniu się naruszeń konstytucyjnych gwarancji ochrony życia na prenatalnym etapie rozwoju konieczne jest wprowadzenie rozwiązań systemowych, ukierunkowanych z jednej strony na zapewnienie spójności prawa w obszarze ochrony życia poczętego, z drugiej zwiększenie świadomości społeczeństwa w temacie wartości jaką jest życie ludzkie.

⁶ Por. <https://stopzabijaniudzieci.pl/#petition>, dostęp: 08.12.2025.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1461.

Środkiem służącym wymienionym wyżej celom powinna być zmiana przepisów – zarówno samej ustawy zasadniczej poprzez doprecyzowanie, że konstytucyjne gwarancje ochrony życia obejmują także istoty ludzkie w prenatalnej fazie wzrostu, jak również przepisów ustawowych poprzez wyeliminowanie możliwości ich interpretacji rozszerzającej, obejmującej przypadki, w których przerwanie ciąży utożsamiane jest z celowym zabiciem dziecka poczętego. Jako środek służący tym celom należy uznać także poddanie kontroli konstytucyjności prawotwórczych Wytycznych oraz nieprecyzyjnych przepisów ustawy z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁸, która pozwoliłaby na wyeliminowanie warunku dopuszczalności przerywania ciąży na podstawie niejasnej przesłanki zagrożenia zdrowia (w tym psychicznego) kobiety.

Ponadto potrzebie podjęcia działań na rzecz zapewnienia spójności prawa regulującego zasady ochrony życia poczętego odpowiada przygotowany przez Instytut Ordo Iuris *projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego oraz warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw*, przewidujący ujednolicenie terminologii ustawowej odnoszącej się do dziecka poczętego. Tego rodzaju inicjatywa wpisuje się także z potrzebę zwiększania wrażliwości społeczeństwa na kwestie wartości i poszanowania życia ludzkiego poprzez zastąpienie niejednoznacznego i dehumanizującego pojęcia „płód” terminem precyzyjnie określającym podmiot prawa do życia – „dziecko poczęte”, przyjętym przez ustawodawcę w ustawie z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁹.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1575.

⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 383.

Naruszenia wolności sumienia i religii w wymiarze edukacji religijnej w szkole

Główne tezy

- Opisane naruszenia wolności religii były wynikiem prowadzenia polityki zmierzającej do systemowego ograniczenia tej wolności.
- Przywrócenie praworządności w zakresie realizacji wolności sumienia i religii w sferze edukacji religijnej w szkole wymaga natychmiastowej publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego i zastosowania się do nich, zadośćuczynienia pokrzywdzonym, choćby w wymiarze symbolicznym oraz wprowadzenia systemowych zmian legislacyjnych.
- Rozwiązaniem zapewniającym stabilizację regulacji objętych zgodą społeczną i porozumieniem ze wspólnotami religijnymi jest przeniesienie treści dotychczas funkcjonującego rozporządzenia w sprawie warunków organizacji lekcji religii na poziom ustawy. Postulat ten realizuje Obywatelski projekt ustawy procedowany aktualnie w Sejmie (Druk nr 1603/X kadencja).

Zarys problemu

Wolność sumienia i religii stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka, chronionych zarówno na poziomie konstytucyjnym jak i prawa międzynarodowego. Artykuł 53 Konstytucji RP¹⁰ zapewnia każdemu wolność sumienia i religii, w tym prawo do publicznego jej uzewnętrzniania przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie (ust. 1-2). Natomiast art. 25 Konstytucji RP określa zasady ustrojowe relacji państwa ze wspólnotami religijnymi. Zgodnie z nią stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach m.in. poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego (ust. 3), a także konsensualnej

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

ich regulacji (ust. 4-5). Ponadto warunki organizacji lekcji religii w szkole ustalane są w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych¹¹.

W ciągu ostatnich dwóch lat doszło do szeregu działań ze strony organów władzy publicznej, które w sposób rażący naruszyły te konstytucyjne gwarancje. Poniżej opisany zostanie tylko jeden, ale jakże klarowny, wymiar naruszeń – ten dotyczący działań Ministra Edukacji Barbary Nowackiej, który trzykrotnie wydawał rozporządzenia regulujące organizację lekcji religii w szkołach z pominięciem konstytucyjnego i ustawowego wymogu porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Podejmowane działania ukierunkowane są na obniżenie rangi zajęć z religii i zniechęcenie uczniów do uczęszczania na te zajęcia. Świadczy o tym chronologia wydarzeń:

- **13 grudnia 2023 r.** – już w dniu zaprzysiężenia rządu Donalda Tuska minister zapowiedziała ograniczenie liczby lekcji religii, niewliczanie oceny z religii do średniej oraz umiejscowienie ich przed lub po zajęciach obowiązkowych;
- **2 stycznia 2024 r.** – Sekretarz Stanu w MEN Katarzyna Lubnauer potwierdziła zapowiedzi dotyczące niewliczania ocen z religii do średniej¹²;
- **26 stycznia 2024 r.** – opublikowano projekt rozporządzenia eliminującego oceny z religii ze średniej;
- **22 marca 2024 r.** – wydano rozporządzenie w tej sprawie¹³ (wyrokiem TK z 22 maja 2025, sygn. U 11/24¹⁴, uznane za niekonstytucyjne);
- **30 kwietnia 2024 r.** – opublikowano projekt rozporządzenia dotyczącego łączenia uczniów w grupy;
- **26 lipca 2024 r.** – wydano rozporządzenie w tej sprawie¹⁵ (wyrokiem TK z 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24¹⁶, uznane za niekonstytucyjne);

¹¹ Zob. art. 12 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. nr 95 poz. 425).

¹² Por. Ł. Bernaciński, *Wydanie przez Ministra Edukacji rozporządzenia dotyczącego organizacji religii w szkole bez wymaganej zgody kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] Ł. Bernaciński (red.), *Rok dewastacji państwa prawa. Najważniejsze naruszenia praworządności i zasad demokracji przez rząd Donalda Tuska*, Warszawa 2024, s. 74.

¹³ 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).

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2025 r., sygn. U 11/24, OTK-A 2025, nr 52.

¹⁵ 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).

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24, OTK-A 2024, nr 118.

- **30 sierpnia 2024 r.** – MEN odmówiło stosowania się do postanowienia zabezpieczającego Trybunału Konstytucyjnego¹⁷;
- **1 października 2024 r.** – opublikowano kolejny projekt rozporządzenia zmniejszający tygodniowy wymiar lekcji religii o połowę i zawierający dodatkowo nakaz umieszczania lekcji religii przed lub po zajęciach obowiązkowych;
- **17 stycznia 2025 r.** – pomimo wyroku TK z 27 listopada 2024 r., minister podpisała kolejne rozporządzenie¹⁸ z naruszeniem tej samej procedury (wyrokiem TK z 3 lipca 2025 r., sygn. U 2/25¹⁹, uznane za niekonstytucyjne).

Ten systematyczny i konsekwentny charakter działań, prowadzonych pomimo wyroków Trybunału Konstytucyjnego i sprzeciwu przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych, świadczy o celowym i przemyślanym programie ograniczania wolności religii w sferze edukacji, realizowanym wbrew obowiązującym przepisom konstytucyjnym i ustawowym.

Działania restytucyjne

Przywrócenie stanu praworządności w omawianym zakresie wymaga podjęcia zdecydowanych działań zarówno w wymiarze praktycznym, jak i systemowym. Przedstawione poniżej propozycje mają na celu naprawienie wyrządzonych szkód oraz przywrócenie pełnego poszanowania konstytucyjnych gwarancji wolności religii.

Podstawowym narzędziem przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a jednocześnie stanu sprzed szkodliwych i niekonstytucyjnych zmian minister Nowackiej jest publikacja i zastosowanie się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który wyeliminował wadliwie przyjęte rozporządzenia z obrotu prawnego.

Należy rozważyć wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, karnej i dyscyplinarnej osób odpowiedzialnych za wydanie aktów prawnych z naruszeniem Konstytucji RP, w szczególności minister Barbary Nowackiej za trzykrotne wydawanie rozporządzeń z pominięciem konstytucyjnego i ustawowego wymogu

¹⁷ Por. Ł. Bernaciński, op. cit., s. 75.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66).

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2025 r., sygn. U 2/25, OTK-A 2025, nr 75.

porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Działania takie mogą przybrać formę:

- Postępowania przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji RP);
- Postępowania prokuratorskiego w przedmiocie niedopełnienia obowiązków (art. 231 § 1 Kodeksu karnego²⁰);
- Postępowania dyscyplinarnego w ramach odpowiednich procedur służby cywilnej;
- Oceny politycznej dokonywanej przez Naród okresowo przy urnie wyborczej.

Państwo powinno także rozważyć możliwość zadośćuczynienia dla osób, których prawa zostały naruszone w wyniku bezprawnych działań organów władzy publicznej. Zadośćuczynienie może przyjąć formę oficjalnych, publicznych przeprosin czy symbolicznego gestu uznania krzywdy, a w skrajnych, uzasadnionych przypadkach rekompensatę finansową. Pokrzywdzonymi działaniami minister Nowackiej są przede wszystkim:

- uczniowie, którzy zostali zmuszeni do rezygnacji z lekcji religii z uwagi na ich niewłaściwe umiejscowienie w planie zajęć lub zajęcia nie były prowadzone w prawidłowy sposób z uwagi na łączenie grup lub doświadczyli dyskryminacji w związku z niewliczaniem ocen z religii do średniej;
- katecheci, którzy utracili godziny pracy z uwagi na bezprawne zmiany w organizacji zajęć lub których umowy o pracę zostały rozwiązane lub nie przedłużone w związku z wdrażaniem niekonstytucyjnych rozporządzeń.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej powinien wystosować oficjalne przeprosiny także do przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych za naruszenie zasady konsensualnego regulowania wzajemnych stosunków. Przeprosiny te powinny być publiczne i jednoznaczne, uznające zarówno naruszenie przepisów prawa, jak i zasad wzajemnego szacunku i partnerstwa. Ponadto należy niezwłocznie wznowić dialog z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych w sprawie organizacji lekcji religii w szkołach, tym razem z pełnym poszanowaniem konstytucyjnego wymogu osiągnięcia porozumienia.

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. nr 88 poz. 553 ze zm.).

Postulaty de lege ferenda

Aby zapobiec powtórzeniu się naruszeń wolności sumienia i religii w przyszłości, konieczne jest wprowadzenie rozwiązań systemowych, które wzmocnią stabilność objętych konsensem regulacji oraz zapewnią tryb ich zmian uwzględniający kontrolę suwerena i debatę publiczną.

Tym celom odpowiada Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Prawo oświatowe (nr druku 1603/X kadencja)²¹, który zakłada powrót do warunków organizacji lekcji religii sprzed zmian minister Nowackiej, lecz z jednoczesnym przeniesieniem regulacji z poziomu rozporządzenia na poziom ustawowy. Uniemożliwi to jednoosobowe decyzje naruszające przeszło trzydziestoletni konsensus społeczny objęty dodatkowo porozumieniem z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Dodatkowo projekt zawiera postanowienia, które znoszą możliwość nieuczęszczania ani na religię, ani na etykę, likwidują możliwość prowadzenia lekcji religii i etyki w grupach międzyklasowych, uzależniają promocję ucznia do następnej klasy od uzyskania pozytywnej oceny z wybranego przedmiotu (religii lub etyki), umożliwiają nauczycielowi religii pełnienie funkcji wychowawcy klasy. Wymienione zmiany, jakkolwiek pożądane i uzasadnione innymi wartościami niż tylko realizacja zasad demokratycznego państwa prawnego, w sensie ścisłym nie przyczyniają się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Dlatego też uchwalenie ustawy nawet z ich pominięciem realizować będzie cel opisywany w niniejszej publikacji.

26 września 2025 r., po nieuwzględnieniu przez Sejm wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, projekt skierowano do Komisji Edukacji i Nauki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, gdzie aktualnie oczekuje na dalsze prace.

²¹ Z treścią projektu oraz przebiegiem procesu legislacyjnego można się zapoznać pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E5CC1B1BFDCC13D8C1258CDC005F37CC> (dostęp: 4.12.2025).

Naruszenia prawa do pozyskiwania informacji – przejęcie mediów publicznych

Główne tezy

- Bartłomiej Sienkiewicz, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odwołał członków zarządów i rad nadzorczych spółek mediów publicznych, ignorując przepisy szczególne regulujące te kwestie. Następnie, wobec wątpliwości co do skuteczności tych powołań, ogłosił postawienie spółek w stan likwidacji i powołał likwidatorów.
- Działania Ministra zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny.
- Jedynym rozwiązaniem wątpliwości co do legalności powoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych jest przywrócenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w tej procedurze.

Zarys problemu

Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje wolność słowa, wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Odnosi się on zarówno do prawa jednostki jak i standardu funkcjonowania mediów. Podstawową funkcją tych ostatnich jest funkcja informacyjna, która polega na, dostarczaniu rzetelnej informacji. Niemniej istotna jest funkcja opiniotwórcza, zgodnie z którą media kształtują opinie i poglądy swoich odbiorców poprzez właściwą konstrukcję przekazywania informacji (np. jasne oddzielenie faktów od opinii). W demokratycznym państwie prawnym równie ważna jest funkcja kontrolna mediów, wypełniana poprzez informowanie społeczeństwa o wykrytych nieprawidłowościach, np. w funkcjonowaniu instytucji państwowych (szerzej zob. Ł. Bernaciński, *Pluralizm mediów i pluralizm w mediach* [w:] B. Bałazy, Ł. Bernaciński, *Funkcjonowanie rynku medialnego w Polsce i innych wybranych państwach europejskich. Przeciwdziałanie koncentracji kapitału i ochrona pluralizmu mediów*, Warszawa 2021, s. 20-21).

19 grudnia 2023 r., Bartłomiej Sienkiewicz, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w rządzie Donalda Tuska, ogłosił powołanie nowych rad nadzorczych Telewizji

Polskiej, Polskiego Radia oraz Polskiej Agencji Prasowej, powołując się na przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.). Rady te powołały następnie nowe zarządy spółek, działając w ten sam sposób. Działanie to odbyło się z całkowitym pominięciem przepisów art. 27 i 28 obowiązującej ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.), w myśl których zarówno rady nadzorcze, jak i zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji powołuje i odwołuje Rada Mediów Narodowych. 20 grudnia władze desygnowane przez Ministra przejęły kontrolę nad radiem i telewizją w sposób siłowy.

14 grudnia Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o zabezpieczeniu, w którym zakazywał rządowi dokonywania zmian w mediach publicznych w oparciu o przepisy Kodeksu Spółek Handlowych. 18 stycznia 2024 r. TK wydał wyrok (K 29/23), w którym uznał, że nie jest możliwe ani zmienianie zarządu lub rady nadzorczej mediów publicznych w oparciu o przepisy Kodeksu Spółek Handlowych, ani – w świetle Konstytucji – nie jest możliwe postawienie spółek publicznej radiofonii i telewizji w stan likwidacji.

Już jednak wcześniej, 27 grudnia 2023 r., Minister Sienkiewicz, nie zważając na postanowienie o zabezpieczeniu, ogłosił postawienie tychże spółek w stan likwidacji i w miejsce zarządów powołał ich likwidatorów.

Działania restytucyjne

W świetle wyroku TK działanie Ministra jest w oczywisty sposób nielegalne. Postanowienia o wpisaniu likwidatorów do Krajowego Rejestru Sądowego należy uznać za bezskuteczne, jednocześnie zachowując w mocy te czynności likwidatorów które chroni zasada domniemania prawdziwości wpisu do KRS. Osoby, które poniosły szkody z tytułu bezprawnego działania Ministra mogą domagać się odszkodowań.

Minister Sienkiewicz powinien natomiast ponieść odpowiedzialność karną z tytułu art. 231 § 1 Kodeksu karnego (przekroczenie uprawnień ze szkodą dla interesu publicznego lub prywatnego).

Postulaty *de lege ferenda*

Rozwiązaniem, które usunęłoby wszelkie konstytucyjne wątpliwości co do ważności powołania władz publicznej radiofonii i telewizji, byłoby wykonanie wyroku Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. akt K 13/16), w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjne wyłączenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w procedurze powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych oraz zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Tym samym należałoby powołać zasadę, zgodnie z którą rady nadzorcze oraz zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji są powoływane przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, za zgodą KRRiT.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna zostać również wyposażona w kompetencje, pozwalające jej na realne kontrolowanie wypełniania przez media publiczne misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, włącznie z osobistą odpowiedzialnością osób kierujących tymi mediami.

Biogramy

Łukasz Bernaciński

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3491-8675>



Doktor nauk prawnych. Wiceprezes Ośrodka Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, członek zarządów Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Fundacji Centrum Wspierania Inicjatyw dla Życia i Rodziny. Zastępca redaktora naczelnego czasopisma naukowego „Kultura Prawna”. Czterokrotny stypendysta stypendium Rektora Uniwersytetu Łódzkiego. Dysertację doktorską pt. Obywatelski odpis podatkowy jako potencjalne źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Perspektywa prawnowyznaniowa obronił z jednogłośnym wyróżnieniem. Prelegent ponad dwudziestu międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych. Autor lub współautor ponad dwudziestu publikacji naukowych, w tym trzech monografii, a także kilkunastu projektów ustaw, ponad sześćdziesięciu analiz, opinii prawnych, raportów i poradników oraz ponad pięćdziesięciu komentarzy popularnonaukowych. Absolwent programów leaderskich z zakresu prawa, zarządzania oraz funkcjonowania organizacji pozarządowych. W pracy naukowo-badawczej koncentruje się na prawie wyznaniowym, prawie konstytucyjnym i prawach człowieka.

Zygmunt Drożdżewski



Sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sędziowie RP. Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 1997–1999 asesor Sądu Rejonowego i orzekał w sprawach z zakresu prawa pracy. W 1999 r. został powołany na stanowisko sędziego i od tego czasu orzekał w sprawach cywilnych. W latach 1999–2020 Sędzia Sądu Rejonowego, przy czym w latach 2012–2020 delegowany do orzekania w Sądzie Okręgowym. W latach 2020–2023 Sędzia Sądu Okręgowego. Od marca 2023r. Sędzia Sądu Apelacyjnego. W sądach pełnił funkcje przewodniczącego wydziału, sędziego wizytatora, a także Prezesa Sądu Apelacyjnego. W dniu 25 maja 2012 r. Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników przyznała sędziemu wyróżnienie w konkursie Sędzia Europejski 2011 r., a w dniu 29 marca 2018 r. tytuł honorowy Sędzia Europejski 2017. Uczestnik licznych konferencji oraz autor licznych publikacji naukowych.

Katarzyna Gęsiak

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7210-0180>



Absolwentka studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, stypendystka na Université de Liège w Belgii. Radca prawny, wpisana na listę radców prawnych w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Ukończyła studia podyplomowe „Prawo Medyczne i Bioetyka” na Uniwersytecie Jagiellońskim. Doświadczenie zdobywała, pracując w warszawskich kancelariach prawnych.

Andrzej Golec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0999-7719>



Prokurator, w służbie prokuratorskiej od grudnia 1993 r. od listopada 2021 r. pełni służbę w Biurze Lustracyjnym IPN, gdzie opracowuje kasacje od ostatecznych orzeczeń zapadłych w procesach lustracyjnych. Uczestniczy w rozprawach kasacyjnych przed Sądem Najwyższym. W latach 2007–2016 pełnił funkcję naczelnika Oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN w Gdańsku. Prokurator Regionalny w Gdańsku i zastępca Dyrektora Biura Prokuratora Krajowego (2016–2021). Autor publikacji związanych z działalnością Biura Lustracyjnego, weryfikacją oświadczeń lustracyjnych i procesem lustracyjnym. Prezes Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów Ad Vocem.

Jędrzej Jabłoński

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2206-9373>



Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (dyplom z wyróżnieniem) i studiów podyplomowych „Polskie kadry dla UE”. Starszy analityk w Instytucie Ordo Iuris, koordynuje program „Wolność i praworządność”, w tym witrynę Obserwator Praworządności. Wcześniej pracował jako Główny Specjalista w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od początku działalności tego organu w 2018 roku do końca kadencji pierwszego Rzecznika. W swoich publikacjach naukowych podejmuje głównie tematykę zasady pomocniczości.

Łukasz Piebiak



Doktor nauk prawnych. Sędzia orzekający od 2003 roku w warszawskich sądach gospodarczych, aktualnie w wydziale ds. upadłościowych i naprawczych. Prezes zarządu głównego Stowarzyszenia Prawnicy dla Polski. Przed 2015 r. prezes oddziału warszawskiego, wiceprezes zarządu głównego i przewodniczący zespołu ds. międzynarodowych Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. W latach 2015–2019 podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości nadzorujący departamenty zajmujące się kadrami, organizacją i nadzorem administracyjnym nad sądownictwem powszechnym, legislacją w obszarze prawa cywilnego, współpracą międzynarodową, strategią i funduszami europejskimi. Wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Akademii Sztuki Wojennej i Collegium Intermarium. Uczestnik i prelegent kilkunastu seminariów krajowych oraz kilkudziesięciu międzynarodowych nt. postępowania cywilnego, a szczególnie postępowania w sprawach gospodarczych, organizacji i zmian ustrojowych sądownictwa, prawa konkurencji, prawa telekomunikacyjnego oraz znaków towarowych i wzorów użytkowych. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych (głosy, artykuły, komentarz do postępowań odrębnych w kodeksie postępowania cywilnego – współautor) oraz publicystycznych przede wszystkim z obszaru prawa procesowego cywilnego oraz organizacji i reformy sądownictwa.

Krzysztof Wąsowski



Adwokat, doktor nauk prawnych. Uczeń prof. Zbigniewa Cieślaka. Członek i współzałożyciel Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Specjalista z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz prawa gospodarczego publicznego. Autor wielu opracowań naukowych. Doświadczony praktyk.

WESPRZYJ ORDO IURIS

ISBN 978-83-68211-90-0



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl