

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 30 stycznia 2017 r.

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy  
o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (UD73)**

Krajowa Rada Sądownictwa, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976), zdecydowanie negatywnie opiniuje rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (UD73). Rada stwierdza, że przeprowadzanie tak szerokiej reformy ustroju konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa w sposób prezentowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie zostało poprzedzone jakimikolwiek konsultacjami ze środowiskiem sędziowskim. Rada podkreśla, że zakreślenie jej 4 dni roboczych na zaopiniowanie tego projektu ustawy o charakterze ustrojowym narusza obowiązujące standardy w zakresie współdziałania władz oraz zasady przyzwoitej legislacji.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, opiniowany projekt ustawy w rażący sposób narusza normy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności:

- 1) powierzenie Sejmowi kompetencji do wyboru członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych, przez odebranie tym członkom Rady przymiotu reprezentantów samorządu sędziowskiego i upolitycznienie sędziów – narusza art. 10 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji,
- 2) odebranie Krajowej Radzie Sądownictwa konstytucyjnej kompetencji do formułowania wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego i przekazanie jej organom nieznanym Konstytucji: Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady – narusza art. 179, art. 186 i art. 187 Konstytucji,
- 3) przyznanie Prezydentowi RP nieznaney Konstytucji kompetencji do wyboru sędziego spośród kandydatów przedstawionych mu przez Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady w miejsce powołania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – narusza art. 10 ust. 1, art. 179 i art. 173 Konstytucji,

- 4) likwidacja równości materialnej głosów członków Rady poprzez przyznanie głosom członków Pierwszego Zgromadzenia Rady (mającego się składać w 70% z polityków) większej wagi niż głosom członków Drugiego Zgromadzenia Rady (mającego się składać z sędziów wybieranych przez większość parlamentarną) – narusza art. 10 ust. 1 i art. 187 ust. 1 Konstytucji,
- 5) ustalenie trybu postępowania przed Radą w taki sposób, że organ stanie się niezdolny do działania, wobec uzależnienia możliwości wykonywania kompetencji przez ten konstytucyjny organ państwa od jednogłośnych stanowisk poszczególnych Zgromadzeń Rady – narusza art. 10 ust. 1, art. 186 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji,
- 6) skrócenie kadencji obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych na konstytucyjnie gwarantowaną czteroletnią kadencję – narusza art. 187 ust. 3 Konstytucji,
- 7) odebranie Krajowej Radzie Sądownictwa konstytucyjnej kompetencji do wyboru wiceprzewodniczących Rady i przekazanie jej organom nieznanym Konstytucji: Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady – narusza art. 187 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, przedstawiony projekt ustawy zmierza do wprowadzenia do systemu prawnego rozwiązań, które stanowią realne zagrożenie dla ochrony praworządności oraz praw i wolności człowieka i obywatela.

\* \* \*

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem państwa, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Do konstytucyjnych kompetencji Rady należy przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych, a ponadto występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji). Rada jest zatem organem, który stoi na straży niezależności i odrębności władzy sądowniczej w interesie i na rzecz obywateli, którzy mają prawo do niezawisłego wymiaru sprawiedliwości. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie są bowiem celem samym w sobie, lecz stanowią gwarancję prawa do sądu, przysługującego każdemu obywatelowi z mocy

art. 45 Konstytucji. W państwie demokratycznym, władza sądownicza jest władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji) oraz nie podlega władzy wykonawczej ani władzy ustawodawczej. Okoliczności te mają istotne znaczenie dla oceny regulacji zaproponowanych w opiniowanym projekcie.

W proponowanych art. 10-12 ustawy, projektodawca proponuje, by to Sejm wybierał piętnastu członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Dotychczas, członkowie ci pochodzili z wyborów dokonywanych przez przedstawicieli sędziów należących do poszczególnych segmentów i szczebli sądownictwa.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, proponowany tryb wyboru sędziów wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa narusza art. 186 i art. 187 Konstytucji. Konstytucja w art. 187 ust. 1 określa skład Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiąc, że tworzą ją: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister Sprawiedliwości, osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów oraz piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Rada nie jest zatem przedstawicielem wyłącznie środowiska sędziowskiego, ale organem złożonym z przedstawicieli wszystkich, najwyższych władz państwa.

W nauce prawa podnosi się, że z art. 187 ust. 1 Konstytucji wynika, że „wyraźną przewagę liczbową posiadają przedstawiciele władzy sądowniczej, a wśród nich – sędziowie wybrani przez swoje środowiska. Jest to logicznym następstwem powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tym bardziej, że pozostałe władze zachowują inne środki oddziaływania na skład i funkcjonowanie sądownictwa” (L. Garlicki, teza 3 do art. 187 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe). To Konstytucja rozstrzyga o tym, że Sejm wybiera czterech członków Rady spośród posłów, a Senat dwóch członków Rady spośród senatorów. W taki sposób Konstytucja zagwarantowała udział osób pochodzących z wyboru władzy ustawodawczej w pracach Krajowej Rady Sądownictwa. Posłowie i senatorowie jako przedstawiciele Narodu (art. 104 ust. 1 Konstytucji) nie są jedynymi członkami Rady, którzy cieszą się demokratyczną legitymacją. W skład Rady wchodzi również Minister Sprawiedliwości, będący członkiem Rady Ministrów, której skład jest zależny od woli większości parlamentarnej. Ponadto jednego członka Rady powołuje wybierany w wyborach

powszechnych Prezydent RP. Należy zatem uznać, że art. 187 ust. 1 Konstytucji w sposób wyczerpujący określa kompetencje organów władzy ustawodawczej i wykonawczej do wyboru członków Rady, przez co uniemożliwia przyznanie Sejmowi prawa do wyboru sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa. Konstytucja przesądza zatem, że parlament może wybrać 6 spośród 25 członków Rady, a nie – jak chciałby tego projektodawca – aż 21 spośród 25 członków Rady.

Z Konstytucji, przyjętej przez Naród w referendum ogólnokrajowym w dniu 25 maja 1997 r., wynika zatem jasno, że w Krajowej Radzie Sądownictwa legitymację wynikającą z nominacji dokonywanej przez organy pochodzące z wyborów powszechnych powinno posiadać ośmiu jej członków: Minister Sprawiedliwości, 4 posłów, 2 senatorów oraz osoba powołana przez Prezydenta RP. Gdyby ustrojodawca chciał, by również członkowie Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, pochodzili z wyboru dokonywanego przez Sejm, to kompetencja Sejmu do wyboru tych członków Rady wynikałaby wprost z treści Konstytucji, podobnie jak to jest w przypadku wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji) lub członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1 Konstytucji).

Projektodawca powołuje się w tym zakresie na brzmienie art. 4 Konstytucji, zgodnie z którym władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Nie wspomina jednak o art. 10 Konstytucji, który kształtuje system władz państwowych na zasadach podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Naród, przez swoich przedstawicieli – w szczególności przez Prezydenta, posłów i senatorów – ma zapewniony stały wpływ na personalny i merytoryczny aspekt władzy sądowniczej. Prezydent nie tylko powołuje sędziów, ale również – razem z posłami i senatorami – uczestniczy w procesie ustawodawczym. Z kolei Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi sądy, decyduje o przydziale etatów orzeczniczych, sprawuje administracyjny nadzór nad działalnością sądów powszechnych, powołuje prezesów i dyrektorów sądów powszechnych oraz ustala budżet sądownictwa powszechnego. Przedstawiciele Narodu mają decydujący wpływ na treść obowiązującego w Polsce prawa, w tym przepisów określających kryteria stawiane kandydatom na urząd sędziego, ustrój i organizację sądownictwa, a przede wszystkim przepisy regulujące tryb postępowania przed sądami i treść prawa materialnego, wyznaczającą podstawę i granice orzekania przez sądy. Innymi słowy, demokratyczna legitymacja sądownictwa wynika nie tylko z realnego wpływu Prezydenta RP na nominacje sędziów (sędzią sądu nie można zostać w innym trybie, jak tylko na mocy aktu Prezydenta

RP), lecz przede wszystkim z tego, że sądy działają na podstawie i w granicach prawa, uchwalanego przez Sejm, przy udziale Senatu i Prezydenta RP.

Przyznanie Sejmowi, który uchwała ustawy stosowane przez sądy, wyłącznego prawa wyboru sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa naruszy również konstytucyjną zasadę trójpodziału i równowagi władz. Podział władzy nie ma bowiem znaczenia czysto organizacyjnego i nie sprowadza się tylko do utworzenia różnych organów państwa i przyznania im różnorodnych zadań. Celem podziału władzy jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów (zob. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r. o sygn. akt K 11/93, OTK 1993, cz. II, s. 358). Tymczasem opiniowany projekt przyznaje Sejmowi pozycję dominującą nad władzą sądowniczą ze szkodą dla wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako gwaranta ochrony praw jednostki. W świetle opiniowanego projektu zachwiana zostaje zatem równowaga władz. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika ponadto, że relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się również na zasadzie „separacji”, a koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (zob. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r. o sygn. akt K 8/99, OTK 1999, Nr 3, poz. 41).

Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje tego, że tryb wyboru członków Rady ma określać ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Nie oznacza to jednak, że ustawodawca posiada całkowitą dowolność w kształtowaniu treści przepisów w tym zakresie – każda ustawa musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją. W doktrynie prawa konstytucyjnego nie dopuszcza się natomiast możliwości wyboru sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa przez organy innych władz. Proponuje się ukształtowanie trybu ich wyboru według jednego z dwóch modeli: wyboru dokonywanego w głosowaniu powszechnym, w którym prawo wybierania przysługuje każdemu sędziemu, albo wyboru dokonywanego przez organy samorządu sędziowskiego (to drugie rozwiązanie obowiązuje obecnie). Skoro bowiem posłów w skład Rady wybiera Sejm, a senatorów w skład Rady wybiera Senat, to sędziów – członków Rady powinni wybierać sędziowie. Trzeba przy tym podkreślić, że zgromadzenia ogólne sędziów nie są organizacjami powołanymi w celu ochrony interesów zawodowych sędziów, ale są organami samorządu sędziowskiego, powołanymi do realizacji kompetencji wynikających z ustaw w interesie publicznym. Są one również elementem struktury wymiaru sprawiedliwości. Na konieczność ochrony i wzmocnienia samorządności sędziowskiej, wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zwracają uwagę przedstawiciele nauki prawa (zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sejmowy nr 5(112)/2012, s. 83-87).

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07, Trybunał jednoznacznie stwierdził, że „Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie.” Odnosząc się z kolei do obecnie obowiązujących przepisów, Trybunał uznał, że „procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów” (OTK ZU nr 7A/2007, poz. 80).

Na konieczność wyboru przedstawicieli sędziów przez samych sędziów, zwróciła uwagę również Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (organ doradczy Rady Europy). W Wielkiej Karcie Sędziów z 17 listopada 2010 r. uznała, że „dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej każde państwo powinno stworzyć Radę Sądownictwa lub inne specjalne ciało, niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wyposażone w szerokie kompetencje w dziedzinie dotyczącej ich statutu, organizacji, działania i wizerunku. Rada powinna składać się albo z samych sędziów lub w większości z sędziów, wybieranych przez ich przedstawicieli. Rada Sądownictwa powinna ponosić odpowiedzialność za swoje działania i decyzje”<sup>1</sup>. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej” (zob. *Rekomendacje dla rad sądownictwa*, European Network of Councils for the Judiciary, Rzym 2011<sup>2</sup>). Także Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) przyjęła, że istotna część lub większość członków organów takich, jak Krajowa Rada Sądownictwa, powinna być wybierana przez samą władzę

---

<sup>1</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1707925&direct=true> (dostęp: 30.01.2017 r.)

<sup>2</sup> [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report\\_project\\_team\\_councils\\_for\\_the\\_judiciary\\_2010\\_2011.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf) (dostęp: 30.01.2017 r.)

sądowniczą (zob. *Opinia na temat projektu zmian w Konstytucji Republiki Bułgarii dotyczących władzy sądowniczej*, Wenecja 2015<sup>3</sup>).

Wybór sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów jest istotny jeszcze z innego powodu. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, który stoi na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów (art. 186 Konstytucji), a władza sądownicza ma być odrębna i niezależna od innych władz (art. 173 Konstytucji). To właśnie z tej przyczyny Konstytucja precyzyjnie określa kompetencje organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa. Skoro bowiem zadaniem Rady ma być troska o niezależność i odrębność sądów od innych władz, to nie do pomyslenia jest sytuacja, w której większość członków Rady miałaby pochodzić z nominacji tych „innych władz”. Rada ma obowiązek stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, m.in. od wpływów organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie będzie mogła wykonywać tego zadania, jeśli wybór ponad 80% jej członków będzie zależał od woli większości parlamentarnej. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroku z 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07 stwierdził, że „regulacje dotyczące wyborów sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i efektywności prac Rady”.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, wybór sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm – wbrew intencjom projektodawców – podważy zaufanie społeczne do osób sprawujących wymiar sprawiedliwości. Należy bowiem podkreślić, że członkowie Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, łączą sprawowanie mandatu członka Rady z pracą orzecniczą, wykonując na co dzień obowiązki sędziowskie, które stanowią podstawę sprawowania urzędu sędziego. Proponowane rozwiązanie, w którym osoby te będą musiały uzyskać poparcie polityków zasiadających w Sejmie, może się zatem wiązać z negatywnymi konsekwencjami, dotyczącymi zwłaszcza ich bezstronności i apolityczności. W tym zakresie projektodawca proponuje jeszcze jedno rozwiązanie, a mianowicie dopuszcza jedną reelekcję sędziego – członka Krajowej Rady Sądownictwa. Obecna regulacja ustawowa również przewiduje, że sędziowie wybierani w skład KRS mogą pełnić funkcję w Radzie tylko przez dwie kadencje. Należy jednak zaznaczyć, że obecnie sędziowie ci są wybierani przez sędziów, a nie przez polityków. Proponowane rozwiązanie stwarza pole do nadużyć – osoba mająca w perspektywie ponowne ubieganie

---

<sup>3</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e) (dostęp: 30.01.2017 r.)

się o sprawowany urząd może być szczególnie narażona na naciski ze strony podmiotu decydującego o reelekcji. Osoby wybrane w skład Rady przez Sejm i mające prawo reelekcji byłyby zatem szczególnie podatne na sugestie polityków i nie mogłyby rzetelnie i swobodnie sprawować swoich funkcji w Radzie. W ocenie Rady, niedopuszczalne jest stwarzanie sposobności do wywierania na sędziów tego rodzaju presji. W przeciwnym wypadku, należałoby uznać, że prawo reelekcji w takim kontekście faktycznym naruszałoby istotę pozycji ustrojowej KRS jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Projektowane przepisy prowadzą do jednoznacznego upolitycznienia Krajowej Rady Sądowniczej oraz pozbawienia samorządu sędziowskiego jakiegokolwiek wpływu na przedstawianie kandydatów na sędziów. W projektowanym art. 12 ustawy, Minister Sprawiedliwości zaproponował, by jedynym organem mogącym (w sposób wiążący) przedstawić kandydatury sędziów na członków KRS był Marszałek Sejmu. Okoliczności tej nie zmienia fakt, że zgłoszenia kandydatur dokonuje Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów (art. 11 ust. 2), ani to, że „swoje rekomendacje dotyczące zgłoszenia kandydatów na członka Rady mogą przedstawiać Marszałkowi Sejmu stowarzyszenia zrzeszające sędziów” (art. 11 ust. 3), skoro i tak to Marszałek Sejmu będzie ostatecznie decydował, które kandydatury zgłoszone przez wymienione podmioty zostaną przedstawione Sejmowi do rozpatrzenia (art. 12 ust. 1). Na marginesie należy zaznaczyć, że „stowarzyszenia zrzeszające sędziów” to organizacje społeczne o charakterze dobrowolnym, które nie tylko nie są organami samorządu sędziowskiego (takie organy działają na podstawie ustawy w Sądzie Najwyższym, sądach administracyjnych i wojskowych, jak również w każdym okręgu sądowym i obszarze apelacji), ale nawet nie reprezentują całego środowiska sędziowskiego. Innymi słowy, projektodawca proponuje, by wyboru sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa dokonywała większość parlamentarna spośród kandydatów zgłoszonych wyłącznie przez Marszałka Sejmu, który zawsze jest politykiem należącym do większości parlamentarnej.

To zaś oznacza, że skład Rady będzie zależny tylko od woli jednej partii rządzącej lub koalicji rządowej. Co więcej, projekt ustawy milczy na temat kryteriów, według których Marszałek Sejmu miałby wybierać kandydatów na członków KRS spośród otrzymanych zgłoszeń a także kryteriów wyboru członków Rady przez Sejm. Oznacza to, że oba te organy będą mogły kierować się w tym zakresie interesem politycznym, a nie kompetencjami kandydatów czy innymi cechami istotnymi z punktu widzenia zadań Krajowej Rady Sądownictwa.



Autor uzasadnienia projektu stwierdza, że celem proponowanych zmian jest m.in. „urzeczywistnienie zasady reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów” w Krajowej Radzie Sądownictwa. Tymczasem z brzmienia projektowanych przepisów nie wynika, by Sejm, wybierając sędziów w skład KRS, musiał kierować się dyrektywą szerokiej reprezentacji różnych grup sędziów w Radzie. Z projektowanych przepisów wynika, że Sejm – w zależności od woli większości parlamentarnej – będzie mógł wybrać w skład KRS np. 15 sędziów należących do jednego segmentu sądownictwa (np. powszechnego), pozbawiając reprezentacji sędziów sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Proponowane przepisy nie wykluczają również sytuacji, w której Sejm wybierze w skład Rady sędziów orzekających w jednym sądzie, pozbawiając reprezentacji sędziów orzekających w innych polskich sądach. Innymi słowy, wbrew twierdzeniom projektodawcy, proponowane przepisy prowadzą do podważenia zasady reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów. Zasadę tę realizują natomiast obecnie obowiązujące przepisy, z których wynika, że w składzie Krajowej Rady Sądownictwa znajdują się sędziowie orzekający na wszystkich szczeblach i we wszystkich segmentach wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości zaproponował utworzenie „w ramach” Krajowej Rady Sądownictwa dwóch nowych organów: „Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady”. Pierwsze Zgromadzenie miałoby się składać z Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Drugie Zgromadzenie Rady miałoby natomiast tworzyć piętnastu członków wybranych (przez Sejm) spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Istotą tej zmiany ma być natomiast zasada, zgodnie z którą „Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady kolejno i osobno rozpatrują i oceniają kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych” (art. 31a). Krajowa Rada Sądownictwa mogłaby wydać „pozytywną ocenę o kandydacie” na wolne stanowisko sędziowskie lub asesorskie, jeżeli Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady „wydają w tej sprawie pozytywne uchwały” (art. 31b).

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji, ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa ma określać ustawa. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, proponowane rozwiązanie wykracza poza zakres tego upoważnienia, albowiem zakłada w istocie utworzenie zamiast Krajowej Rady Sądownictwa

dwóch odrębnych organów, które niezależnie od siebie będą rozpatrywały kandydatury na stanowiska sędziów i asesorów sądowych. Tymczasem Konstytucja ustanawia Krajową Radę Sądownictwa jako jednolity organ o precyzyjnie określonym składzie. Minister Sprawiedliwości nie ukrywa nawet, że celem tej nowelizacji jest pozbawienie Rady jej konstytucyjnej kompetencji w zakresie formułowania wniosków o powołanie sędziów. W uzasadnieniu opiniowanego projektu stwierdzono wprost, że Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady mają „wykonywać jej kompetencję, polegającą na rozpatrywaniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów”. Innymi słowy, Zgromadzenia te nie mają działać „w ramach Rady”, ale „zamiast Rady”.

Ta propozycja Ministra Sprawiedliwości może stanowić ponadto próbę obejścia przepisów gwarantujących równość głosów członków Rady. Zakłada bowiem, że głos każdego z dziesięciu członków Pierwszego Zgromadzenia Rady będzie silniejszy niż głos każdego z piętnastu członków Drugiego Zgromadzenia Rady, a zatem naruszy zasadę materialnej równości głosów członków Krajowej Rady Sądownictwa. Co budzi jednak największe zastrzeżenia, opiniowana propozycja oznacza, że dla przedstawienia Prezydentowi RP kandydatury na stanowisko sędziego lub asesora sądowego, niezbędne będzie uzyskanie poparcia Pierwszego Zgromadzenia KRS, które aż w 70% ma się składać z polityków (Ministra Sprawiedliwości, czterech posłów i dwóch senatorów). Politycy otrzymają *de facto* prawo weta w sprawach nominacji sędziowskich. Regulacja ta prowadzi zatem do jednoznacznego upolitycznienia procesu nominacji sędziów. Tymczasem istotą konstytucyjnej regulacji procedury powoływania sędziów było zagwarantowanie odpartyjnienia nominacji sędziowskich, przez przyznanie kompetencji w tym zakresie apolitycznej i merytorycznej Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Prezydentowi RP, który w założeniach twórców Konstytucji miał być niezależnym arbitrem, wolnym od wpływów partii politycznych. Tymczasem w społecznym odczuciu wpływy polityczne wywierane na sędziego należą do podstawowych zagrożeń niezawisłości sędziowskiej (zob. K. Daniel, *Normatywny i społeczny obraz sędziego* [w:] M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki (red.), *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, Kraków 2003, s. 117).

Na uzasadnienie utworzenia niekonstytucyjnych „Zgromadzeń” zastępujących Radę, projektodawca powołuje się na rzekomo „symboliczne” obecnie znaczenie głosu polityków wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa. Należy zatem zauważyć, że obecnie urzędujący Minister Sprawiedliwości od dnia objęcia tego urzędu (16 listopada 2015 r.) wziął udział jedynie w 2 posiedzeniach Rady spośród 27 odbytych w tym okresie i to jedynie na początku swojego urzędowania. Choć udział Ministra Sprawiedliwości w pracach Rady

jest jego konstytucyjnym obowiązkiem, nie był on obecny nawet na posiedzeniach, podczas których rozpatrywano złożone przez niego wnioski (np. o zaopiniowanie kandydata na prezesa sądu).

Odnosząc się natomiast do szczegółów tego niekonstytucyjnego rozwiązania, należy zauważyć, że z proponowanego brzmienia art. 31b nie wynika, czy „pozytywna ocena o kandydacie”, o którym mowa w tym przepisie, jest nową kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa, czy też użyte w ten sposób sformułowanie w sposób niestaranny nawiązuje do wydawania uchwały obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. Nie jest również jasne, co należy zrobić w sytuacji, w której oba Zgromadzenia proponują różne kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie – w szczególności projektodawca nie wyjaśnia, w jakim trybie Rada miałaby działać w celu wypracowania jednolitego stanowiska. To zagadnienie ma istotne znaczenie dla szybkości postępowania przed Radą, a co za tym idzie, dla uniknięcia przewlekłości postępowań sądowych spowodowanej licznymi nieobsadzonymi stanowiskami sędziowskimi. Jak już wcześniej podniesiono, opiniowane przepisy nie rozstrzygają również, w którym momencie Rada może sformułować do Prezydenta RP wniosek o powołanie sędziego. Ponadto przyznanie, w proponowanym art. 16 ust. 1 ustawy, Zgromadzeniom Rady – obradującym oddzielnie – prawa wyboru po jednym wiceprzewodniczącym Rady pozostaje w sprzeczności z treścią art. 187 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wybór wiceprzewodniczących jest kompetencją Rady.

Opiniowany projekt ustawy wkracza w materię konstytucyjną, naruszając ją, również w zakresie określenia sposobu wykonywania przez Krajową Radę Sądownictwa jej zasadniczej kompetencji, tj. przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. Nie tylko bowiem pozbawia Radę samodzielności w tym zakresie, uzależniając treść wniosku od zgody poszczególnych Zgromadzeń Rady, ale ponadto zakłada, by w przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata, Rada przedstawiała Prezydentowi RP co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, odtworzonym w obecnie obowiązujących przepisach ustaw ustrojowych sądownictwa, Prezydent RP powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Minister Sprawiedliwości zamierza natomiast – bez niezbędnej w tym zakresie zmiany Konstytucji – wprowadzić zasadę, zgodnie z którą Prezydent RP miałby powoływać sędziego spośród dwóch (lub większej liczby) kandydatów przedstawionych mu przez Krajową Radę

Sądownictwa. Propozycja ta w oczywisty sposób narusza art. 179 Konstytucji RP, gdyż Konstytucja wyraźnie odróżnia powoływanie sędziów przez Prezydenta RP „na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” od „powoływania spośród kandydatów przedstawionych” przez odpowiedni organ. Ten drugi tryb nominacji Konstytucja przewiduje np. dla obsady stanowisk Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby zatem ustrojodawca chciał w taki sposób ukształtować tryb powoływania sędziów, użyłby w art. 179 Konstytucji takiego samego sformułowania, jak zastosowane w art. 183 ust. 3, art. 185 i art. 194 ust. 2 Konstytucji.

Z art. 179 Konstytucji wynika jasny podział zadań między Prezydenta RP a Krajową Radą Sądownictwa w zakresie udziału tych organów w procedurze powoływania sędziów, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 23 czerwca 2008 r. o sygn. akt Kpt 1/08 (OTK ZU nr 5A/2008, poz. 97). Z kolei w wyroku z 5 czerwca 2012 r. o sygn. akt K 18/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompetencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. Do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie). Prezydent zaś dopiero po złożeniu wniosku może podjąć działania mające na celu powołanie sędziów. Art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej” (OTK ZU nr 6A/2012, poz. 63).

Można zatem stwierdzić, że opiniowana ustawa rozbija prezydencką prerogatywę z art. 179 Konstytucji na dwie kompetencje: 1) do wyboru nominata spośród kandydatów przedstawionych przez Radę (związaną stanowiskiem Zgromadzeń Rady) oraz 2) do powołania wybranego nominata na stanowisko sędziowskie. Tymczasem Konstytucja w sposób zupełny reguluje udział Prezydenta RP w procedurze powoływania sędziów i nie przewiduje dublowania kompetencji głowy państwa. Należy mieć to na uwadze przede wszystkim dlatego, że w zakresie tej regulacji, zwolniony z wymogu kontrasygnaty jest tylko taki akt urzędowy Prezydenta RP, w którym dokonuje on powołania sędziego – art. 144 ust. 3 Konstytucji milczy na temat wyboru kandydata na sędziego spośród kandydatów przedstawionych mu przez Radę. Krajowa Rada Sądownictwa wypowiedziała

się już negatywnie w przedmiocie tej propozycji w swojej opinii z dnia 19 maja 2016 r. do pierwotnego brzmienia projektu tej ustawy i podtrzymuje to stanowisko.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że „ilość zaskarżanych uchwał KRS z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego” (...) „stanowi jednoznacznie o braku zaufania do toczących się postępowań w tym przedmiocie przed Krajową Radą Sądownictwa”, zaś propozycja przyznania Prezydentowi RP niekonstytucyjnej kompetencji do powołania sędziów spośród co najmniej dwóch kandydatów przedstawionych przez Radę „ograniczy zaskarżalność uchwał Krajowej Rady Sądownictwa”. Argumentacja taka nie znajduje podstaw w faktach i dowodzi, że projektodawca nieprawidłowo rozumie tryb nominacji sędziowskich oraz prawo do sądu, przysługujące osobom ubiegającym się o urząd sędziego (por. wyrok TK z 27 maja 2008 r. o sygn. akt SK 57/06, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 63). Zaskarżanie uchwał Rady w sprawach indywidualnych jest naturalną konsekwencją prawa do sądu, przysługującego z mocy Konstytucji każdemu, czyja sprawa jest rozstrzygana przez Radę. Skorzystanie przez kandydata na urząd sędziego z prawa odwołania od uchwały KRS do Sądu Najwyższego nie ma nic wspólnego z „brakiem zaufania” do Rady. To naturalne, że osoba, która pragnie zostać sędzią, a nie zostanie przedstawiona Prezydentowi przez Radę z wnioskiem o powołanie, będzie podejmować – przewidziane prawem – kroki, w celu uzyskania nominacji sędziowskiej. Odwołanie od uchwały KRS jest właśnie takim środkiem prawnym. Ponadto sytuacja, w której na jedno wolne stanowisko sędziowskie zgłosiło się kilkunastu kandydatów, a Rada – zgodnie z opiniowaną, niekonstytucyjną regulacją – przedstawi Prezydentowi wniosek o powołanie kilkorga spośród nich na stanowisko sędziowskie, nie tylko nie zminimalizuje ryzyka odwołania się od takiej uchwały przez osoby, których kandydatury zostały rozpatrzone negatywnie, ale ryzyko to zwiększy. Kandydaci ci – z przedstawionych wcześniej przyczyn – będą bowiem mogli podnieść w odwołaniu zasadny zarzut podjęcia przez Radę uchwały na podstawie przepisów naruszających art. 179 Konstytucji.

Na uzasadnienie tej niekonstytucyjnej propozycji, Minister Sprawiedliwości powołuje okoliczność, zgodnie z którą nominacje sędziów są prerogatywą Prezydenta RP. Należy zatem stanowczo stwierdzić, że prerogatywa Prezydenta RP to taka kompetencja, której wykonanie jest niezależne od zgody Prezesa Rady Ministrów. Ponadto art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, z którego wynika, że powołanie sędziów przez Prezydenta RP nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, nie ma wyższej mocy prawnej niż art. 179 Konstytucji, z którego wprost wynika w jakim trybie Prezydent RP dokonuje nominacji sędziowskich. Zgodnie z podstawowymi regułami wykładni, oba te przepisy

podlegają wspólnej wykładni, której rezultatem jest norma kompetencyjna umożliwiająca Prezydentowi RP powoływanie sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa i bez wymaganej w tym zakresie zgody Prezesa Rady Ministrów. Raz jeszcze należy podkreślić, że obowiązujący w Polsce – z mocy Konstytucji, a nie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – tryb nominacji sędziów, polega na rozpatrzeniu przez Prezydenta RP wniosku o powołanie na urząd sędziego, przedstawionego przez Krajową Radę Sądownictwa. Prezydent nie dokonuje „wyboru” nominata spośród kandydatów lub z listy kandydatów zgłoszonej mu przez Radę, ale rozpatruje kandydaturę konkretnej osoby na konkretne stanowisko sędziowskie. Nielogiczne i nieracjonalne jest proponowanie, by Rada w celu obsadzenia jednego wolnego stanowiska sędziowskiego przedstawiała Prezydentowi więcej niż jedną kandydaturę. Prezydent bowiem nigdy nie będzie władny rozpatrzyć obu wniosków pozytywnie, a z art. 179 Konstytucji wynika, że to wyłącznie od Prezydenta RP ma zależeć, czy wniosek zgłoszony przez Radę zakończy się nominacją sędziowską czy też odmową powołania. Ta niekonstytucyjna propozycja nie zwiększy zatem realnego wpływu Prezydenta RP na powołanie sędziego – już bowiem dzisiaj, np. sędzią sądu administracyjnego może zostać wyłącznie osoba, która zostanie powołana na ten urząd postanowieniem Prezydenta RP.

Zagadnienie będące przedmiotem opiniowanej regulacji było również przedmiotem rozważań przedstawicieli nauki prawa. W doktrynie przyjęto, że „mając na względzie konstytucyjną pozycję KRS i jej funkcję w procesie nominacyjnym sędziów, obejmującą m.in. kompleksową merytoryczną ocenę kandydatów, przyjęć należy, że – skoro KRS ma występować z wnioskiem o powołanie przez Prezydenta – to objęcie wnioskiem więcej niż jednej osoby co do tego samego stanowiska sędziowskiego, prowadzące do pozostawienia Prezydentowi prawa wyboru osoby, którą powoła na stanowisko sędziowskie, kolidowałoby z rolą KRS i intencjami ustrojodawcy. Innymi słowy, w odniesieniu do każdego z obsadzanych stanowisk sędziowskich KRS może w świetle art. 179 sformułować wniosek o powołanie tylko jednej osoby. Nie jest natomiast dopuszczalne objęcie wnioskiem więcej niż jednej osoby co do tego samego stanowiska sędziowskiego, co pozostawiałoby Prezydentowi prawo wyboru tej osoby, którą powoła na stanowisko sędziowskie, które ma zostać obsadzone (zob. J. Sułkowski, Głosa do wyroku SN z 10.6.2009 r., III KRS 9/08, „Przegląd Sejmowy” Nr 5/2010, s. 226 i n.). Argumentów na rzecz tego stanowiska można poszukiwać w dostrzeżeniu, że uchwały KRS podlegają *de lege lata* kontroli sądowej, co – niezależnie od względu na art. 45 ust. 1 – sprzyja obiektywizmowi w zapewnieniu

dostępu do służby publicznej” (zob. K. Weitz, uwaga nr 3 do art. 179 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243* pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016).

Opiniowany projekt, naruszając art. 179 Konstytucji, nie zawiera ponadto żadnej regulacji, która byłaby pożądana z perspektywy stosowania tego przepisu. W szczególności, projekt milczy na temat potencjalnych skutków odmowy powołania przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego osoby, której kandydatura została przedstawiona przez Radę (np. możliwości zaskarżenia do sądu odmowy powołania kandydata przez Prezydenta). Wbrew twierdzeniom projektodawcy, przedstawianie Prezydentowi RP co najmniej dwóch kandydatów na stanowisko sędziowskie nie minimalizuje ryzyka odmowy powołania, dublując jedynie negatywne konsekwencje nieskorzystania przez Prezydenta RP z prerogatywy w zakresie nominacji sędziów. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, podjęcie prac zmierzających do jednoznacznego określenia następstw odmowy powołania sędziego przez Prezydenta RP jest niezbędne nie tylko z uwagi na ogólne obowiązki ustawodawcy w zakresie wykonania norm konstytucyjnych, ale przede wszystkim ze względu na prawa osób ubiegających się o dostęp do służby publicznej pod postacią sprawowania zaszczytnego urzędu sędziego. Obecnie bowiem w omawianym zakresie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym.

Opiniowany projekt reguluje również kwestię kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa pochodzących z wyboru, która zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji trwa cztery lata. W projektowanym art. 10 ust. 1 ustawy o KRS, Minister Sprawiedliwości proponuje wyraźne określenie, że sędziowie są wybierani do Krajowej Rady Sądownictwa na czteroletnie indywidualne kadencje. Rozwiązanie to jest zabiegiem doprecyzującym i w istocie nie zmienia również aktualnego stanu prawnego, w którym kadencje sędziów – członków KRS z wyboru są uznawane za kadencje indywidualne.

Projektodawca uznał, że zmiana przez ustawodawcę sposobu wyboru członków Rady „może determinować konieczność skrócenia kadencji poszczególnych osób wybranych do Rady”. Stanowisko takie pozostaje sprzeczne z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Należy bowiem podkreślić, że kadencyjność wybranych członków KRS i długość tej kadencji to normy konstytucyjne, których nie można modyfikować w drodze ustawy. Poza regulacją dotyczącą członków Rady pochodzących z wyboru, Konstytucja określa kadencje niewielu organów państwa: Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezesa Narodowego Banku

Polskiego. Długość kadencji i zasady jej skracania w odniesieniu do wszystkich innych organów administracji publicznej może być określana w ustawie, natomiast kadencje wymienionych organów podlegają ochronie Konstytucji i mogą być modyfikowane wyłącznie w trybie wyraźnie przewidzianym przez Konstytucję. Zmiany szczegółowych przepisów ustawy o KRS dotyczących wyboru członków KRS nie mogą zatem prowadzić do skrócenia kadencji obecnych członków Rady, albowiem ich kadencja nie wynika z ustawy o KRS, ale wprost z Konstytucji. Podobnie jak w przypadku zmiany przepisów o wyborze Prezydenta RP, nie do pomyślenia byłaby sytuacja, w której Sejm – ustawą „zwykłą” – skróciłby jego pięcioletnią kadencję.

Skrócenie kadencji członków KRS pochodzących z wyboru jest nie tylko niezgodne z Konstytucją, ale również nieracjonalne. Skoro bowiem – jak przyznaje sam projektodawca – również obecnie kadencje członków Rady pochodzących z wyboru są traktowane jako kadencje indywidualne, a opiniowany projekt utrzymuje tę zasadę, to przepis o skróceniu ich kadencji nie może być traktowany jako dostosowujący aktualny stan rzeczy do nowych przepisów. Projektodawca w tym zakresie sam zaprzecza własnemu twierdzeniu, zgodnie z którym „zakończenie kadencji przez jednego członka Rady nie oznaczałoby możliwości wprowadzenia sposobu wyboru wynikającego z projektowanej ustawy, gdyż nie można ich wprowadzać częściowo, a jedynie całościowo”. Tymczasem w projektowanym art. 11 ust. 1 ustawy o KRS, wprost proponuje, by zakończenie kadencji przez jednego członka Rady obligowało Marszałka Sejmu do uruchomienia całego procesu wyborczego – w odniesieniu do tego jednego stanowiska w Radzie. Okoliczności faktyczne nie stoją zatem na przeszkodzie, by w razie zbliżającego się upływu kadencji członka KRS po wejściu w życie opiniowanej ustawy, dokonać wyboru na zwalniane stanowisko w KRS w trybie przewidzianym przez samego projektodawcę w proponowanym art. 11 ust. 1 ustawy o KRS. Proponowane brzmienie art. 5 i 6 opiniowanego projektu ustawy nie ma zatem najmniejszego uzasadnienia faktycznego, a jego treść – ze wskazanych wyżej przyczyn – narusza art. 187 ust. 3 Konstytucji.

Rada zwraca ponadto uwagę na konstytucyjną zasadę ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Ma ona szczególne zastosowanie w odniesieniu do ochrony kadencyjnych organów władzy publicznej. Z kolei z art. 238 ust. 1 Konstytucji wynika, że „kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład wybranych lub powołanych przed wejściem w życie Konstytucji kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji”. Wprawdzie przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku zmiany ustawy, ale jednak



wyznacza on konstytucyjny standard prawa intertemporalnego. Skoro bowiem ustrojodawca, uchwalając nową Konstytucję, zdecydował o ochronie długości kadencji ustalonych na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji, to analogiczną zasadę należy tym bardziej stosować w przypadku zmiany ustawy „zwykłej”.

W dniu 30 stycznia 2017 r. swoją opinię na temat projektowanej ustawy wydała Rada Wykonawcza Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ). Stwierdziła w niej, że zaproponowane przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązania mogą zaszkodzić niezależności sądownictwa w Polsce. W opinii wskazano, że proponowana nowelizacja nie spełnia międzynarodowych standardów ENCJ. Rada Wykonawcza Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa stwierdziła m.in., że:

- wyznaczenie krótszego niż tydzień terminu na zaopiniowanie przez Radę projektu głębokiej reformy Krajowej Rady Sądownictwa nie spełnia standardu rzetelnej konsultacji w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości,
- skrócenie kadencji sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa zagraża ciągłości funkcjonowania tego organu oraz uzasadnia podejrzenie o chęć przejęcia przez większość rządową kontroli nad Radą,
- pozbawienie sędziów prawa wyboru ich przedstawicieli do KRS oraz przyznanie parlamentowi wyłącznego prawa wyboru sędziów do KRS narusza standardy państwa demokratycznego, ukształtowane przez Komitet Ministrów Rady Europy (zalecenie nr 12 z 2010 r.<sup>4</sup>), Komisję Wenecką (opinia z 2015 r. na temat Bułgarii<sup>5</sup>) oraz przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich przy Radzie Europy (opinia nr 10<sup>6</sup>), z których wynika, że członków rad sądownictwa powoływanych spośród sędziów powinni wybierać sami sędziowie.

W opinii podkreślono, że standardy ENCJ „nie zostały opracowane, aby służyć interesom wymiaru sprawiedliwości, ale odzwierciedlają jedynie wspólne zasady i wartości państw członkowskich Unii Europejskiej, które gwarantują prawidłowe funkcjonowanie demokratycznych systemów opartych na praworządności”.

---

<sup>4</sup> [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E\\_%20judges.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf) (dostęp: 30.01.2017 r.)

<sup>5</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e) (dostęp: 30.01.2017 r.)

<sup>6</sup> [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanPolish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanPolish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true) (dostęp: 30.01.2017 r.)

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza ponadto, że Ministerstwo Sprawiedliwości w tym samym dniu przedstawiło Radzie do zaopiniowania dwa projekty ustaw nowelizujących ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa (opiniowany projekt oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw). Projekty te nie tylko są ze sobą niekoherentne, ale – w części – mają na celu zmianę tych samych przepisów w inny sposób (dotyczy to zmian w art. 22, art. 32 ust. 1a, art. 34, art. 35, art. 36 oraz art. 37 ustawy o KRS). Fakt, że w tym samym Ministerstwie, jednego dnia, powstają projekty ustaw regulujących te same kwestie w odmienny sposób, budzi ogromne zaniepokojenie Rady.

Na zakończenie, należy stwierdzić, że Minister Sprawiedliwości w uzasadnieniu opiniowanego projektu wielokrotnie posługuje się przykładami regulacji obowiązujących w innych państwach (np. w Hiszpanii i w Niemczech). Krajowa Rada Sądownictwa ma świadomość, że w innych porządkach prawnych, zasady funkcjonowania sądownictwa oraz tryb powoływania sędziów są skonstruowane w różnorodny sposób. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), nie zaś Konstytucja Hiszpanii z 31 października 1978 r. ani też Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, uwzględnienie tej okoliczności w pracach legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, doprowadziłoby do porzucenia prac nad opiniowanym projektem. Jak już bowiem wyżej stwierdzono, proponowane rozwiązania pozostają w oczywistej i rażącej sprzeczności z polską Konstytucją.